

Territori Eco-Certificati

1a indagine sulla
certificazione
ambientale
EMAS-ISO 14001
negli enti pubblici
in Italia



* Ideazione e realizzazione indagine

Focus Lab – *building capacities for sustainability*
www.focus-lab.it

Rapporto a cura di

Walter Sancassiani

Elisa Rossi

Gennaio 2003

* Focus Lab è un centro di ricerca e consulenza per progetti e interventi per lo sviluppo sostenibile. Elabora ricerche sulle politiche di sviluppo territoriale e sugli strumenti gestionali correlati; supporta l'applicazione di strumenti integrati; svolge facilitazione di gruppi di lavoro multi-stakeholders, dialogo e partnerships tra attori diversi per progetti condivisi, orientati a coniugare qualità ambientale, benessere economico e coesione e crescita sociale.

Focus Lab
Via Mameli 41/a
41100 Modena
Tel. 059.454784
Fax 059.3160630
e-mail: info@focus-lab.it
www.focus-lab.it

Indice

1. Introduzione	1
2. Il contesto	2
2.1. Standard UNI EN ISO 14001	2
2.2. Standard EMAS II	2
3. Obiettivi dell'indagine	4
4. Metodologia dell'indagine	5
4.1. Il metodo	5
4.2. Il questionario	5
4.3. Il campione	5
5. I risultati dell'indagine sulle certificazioni ambientali	7
5.0.1. La distribuzione geografica e amministrativa	7
5.0.2. La distribuzione per popolazione degli Enti Eco-certificati	8
5.0.3. Il profilo politico degli Enti Eco-certificati	8
5.1 Attivazione e organizzazione del processo di Certificazione Ambientale	9
5.1.1. Ostacoli	10
5.1.2. Enti certificatori	11
5.1.3. Risorse umane coinvolte	11
5.1.4. Risorse economiche coinvolte	12
5.1.5. Il passaggio da ISO 14001 a EMAS	12
5.2 Gestione del processo di Certificazione Ambientale	13
LO STANDARD UNI EN ISO 14001	13
5.2.1. Analisi Ambientale	13
5.2.2. Politica Ambientale	13
5.2.3. Programma Ambientale	13
5.2.4. Coinvolgimento della popolazione	13
5.2.5. Certificazione	14
IL REGOLAMENTO UE EMAS II	14
5.2.6. Analisi Ambientale Iniziale	14
5.2.7. Politica ambientale	14
5.2.8. Programma di gestione ambientale	14
5.2.9. Formazione e sensibilizzazione del personale	15
5.2.10. Applicazione del sistema	15
5.2.11. Controllo interno e audit	15
5.2.12. Comunicazione interna ed esterna	15
5.2.13. Verifica indipendente	15
5.3 Risultati e ostacoli	16
5.4 Prospettive future	18
5.5 Integrazione con altri strumenti di Gestione Ambientale / Sviluppo Sostenibile	20
5.5.1. Elementi in comune che favoriscono l'integrazione	21
5.5.2. Elementi che impediscono una proficua integrazione	21
6. Conclusioni	22
7. Bibliografia - Riferimenti	24

1. Introduzione

Gli strumenti di gestione per lo sviluppo sostenibile sono sempre più numerosi e articolati sia per le fasi di analisi preventiva, che per la gestione di processi e di valutazioni a posteriori: Valutazione Impatto Ambientale, Valutazione Ambientale Strategica, Sistemi informativi geo-referenziati, Analisi Costi-Benefici Ambientale Sistemi di Gestione Ambientale certificati, Contabilità Ambientale, Piani di azione Agenda 21 Locale, indicatori di sostenibilità, Reporting Ambientale e Sociale, Acquisti Verdi, Bilanci sociali e di sostenibilità.

Gli Enti di governo locale svolgono un ruolo fondamentale nella promozione e attuazione di politiche di governance e strumenti per lo sviluppo sostenibile.

Questo ruolo è sottolineato in modo esplicito e formale in vari documenti internazionali, dalla Conferenza ONU di Rio de Janeiro del 1992 con il Programma *Agenda 21* al Capitolo 28, e ribadito dalla recente Conferenza sullo Sviluppo Sostenibile di Johannesburg del 2002, dalla *Carta di Aalborg* della Campagna Europea Città Sostenibile e dal nuovo VI° Programma di Azione Ambientale dell'Unione Europea.

Tra questi, i Sistemi di Gestione Ambientali certificati come il Reg. U.E. n. 761/2001 EMAS II (Eco-Management and Audit Scheme) e lo standard internazionale UNI ISO 14001, concepiti originariamente per le imprese al fine di promuovere l'introduzione dell'approccio al miglioramento continuo delle prestazioni, prima sulla qualità e successivamente sull'ambiente - costituiscono un'importante novità dal punto di vista qualitativo degli strumenti utilizzati dagli Enti pubblici italiani di supporto alle politiche locali ambientali, all'innovazione gestionale interna e al miglioramento delle relazioni con il territorio e i suoi vari attori.

Visto il crescente interesse verso questo nuovo strumento - è recente la costituzione di Qualitambiente, Associazione Territori Certificati, che riunisce le Amministrazioni locali che hanno adottato un Sistema di Gestione Ambientale certificato - e considerate le sue numerose potenzialità ancora inespresse, diventa necessario conoscere, pur nella forte dinamicità del contesto, lo stato dell'arte sulle esperienze esistenti di certificazioni ambientali pubbliche, al fine di rilevare i punti di forza e di debolezza finora emersi nelle esperienze effettivamente concluse, e di individuare possibili azioni di miglioramento per diffondere i Sistemi di Gestione Ambientali certificati e per renderli maggiormente efficaci.

Questa 1° indagine nazionale intende fornire una prima descrizione informativa sugli Enti Locali - Comuni, Province, Comunità Montane - che hanno ottenuto a fine 2002 la certificazione ambientale UNI EN ISO 14001 e EMAS II, con dati riguardanti gli aspetti dell'organizzazione, la gestione del processo di certificazione ambientale degli Enti coinvolti, i risultati positivi ottenuti, gli ostacoli incontrati, le prospettive future, i possibili ambiti di miglioramento e l'integrazione con altri nuovi strumenti di gestione per lo sviluppo sostenibile.

Walter Sancassiani

2. Il contesto

2.1. Standard UNI EN ISO 14001

La certificazione dei sistemi di gestione ambientale conforme alla norma ISO 14001, recepita in Italia come UNI EN ISO 14001 (d'ora in poi ISO 14001), consente a qualunque organizzazione di raggiungere concretamente e dimostrare un buon livello di comportamento, mediante il controllo degli impatti ambientali connessi alle proprie attività, prodotti e servizi. Rappresenta un approccio strutturato per definire obiettivi e strategie per l'ambiente, raggiungere tali obiettivi e dimostrare che sono stati raggiunti.

La principale caratteristica della norma ISO 14001 è di non specificare quali debbano essere i livelli di performance ambientale da raggiungere; in questo modo consente di costruire sistemi di gestione che possono andare bene per varie tipologie di organizzazioni, indipendentemente dal loro livello

iniziale di inquinamento e "maturità" ambientale. D'altra parte la norma, avendo come fondamentale pre-requisito il rispetto delle leggi esistenti in materia ambientale, prevede che l'organizzazione parta da un'analisi iniziale dei propri impatti ambientali per poi sviluppare progetti specifici di miglioramento.

Le principali tappe da seguire per realizzare un Sistema di Gestione Ambientale al fine di ottenere la Certificazione ISO 14001 sono:

- la realizzazione di uno studio di Analisi Ambientale iniziale;
- la definizione di una Politica Ambientale;
- la stesura e l'applicazione di un Programma Ambientale;
- Controlli periodici e individuazioni di azioni correttive;
- la Certificazione.

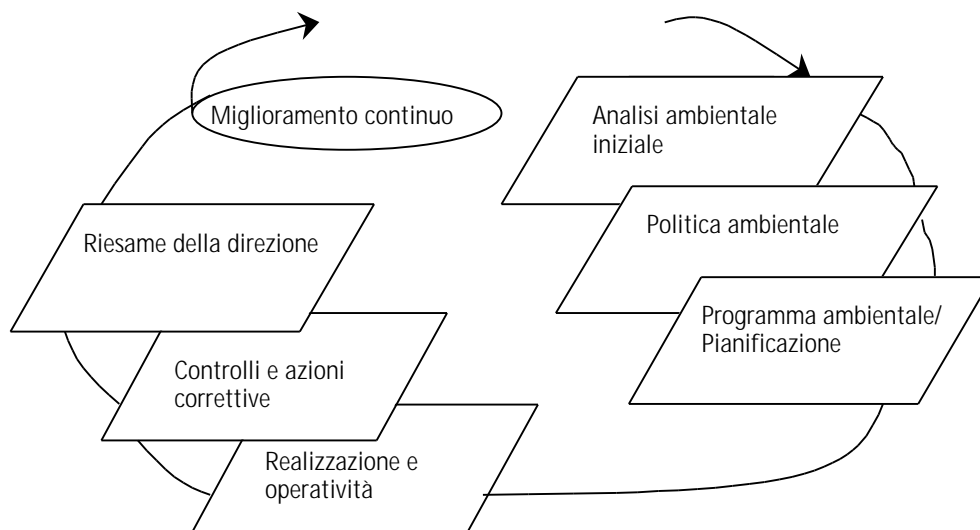


Figura 1 – Il processo ISO 14001

2.2. Standard EMAS II

Il Regolamento della Commissione Europea n° 761/2001 introduce il Sistema comunitario di Eco-Gestione ed Audit (Eco-Management and Audit Scheme (d'ora in poi EMAS II), che si pone l'obiettivo di favorire, su base volontaria, una razionalizzazione delle capacità gestionali dal punto di vista ambientale delle organizzazioni, basandosi non solo sul rispetto dei limiti imposti dalle leggi, ma anche sul miglioramento continuo delle proprie prestazioni ambientali, sulla creazione di un rapporto nuovo e di fiducia con le istituzioni e con il pubblico e sulla partecipazione attiva dei dipendenti.

Il Regolamento EMAS n. 761/2001, attualmente in vigore, è il risultato di un'evoluzione derivante da una precedente versione del 1993 (Regolamento CE n. 1836/93) di portata più limitata, al quale sono state introdotte sostanziali modifiche migliorative che hanno consentito tra l'altro di estendere il campo applicativo, inizialmente limitato ai soli siti produttivi industriali, a molti tipi di organizzazioni, tra le quali le Amministrazioni pubbliche; di considerare durante l'analisi ambientale iniziale, anche gli aspetti ambientali indiretti che derivano dalle attività svolte dalle organizzazioni interessate ad EMAS; di coinvolgere maggiormente il personale interno ed esterno. Esse dovranno dunque preoccuparsi anche dell'impatto ambientale generato dall'uso e dallo smaltimento finale dei loro prodotti, di quello connesso alle attività svolte

dai propri fornitori, di quello legato ai comportamenti dei propri clienti o, nel caso delle Autorità locali, di quello derivante dal comportamento dei cittadini e degli operatori economici presenti in una determinata area geografica. Infine, il nuovo regolamento EMAS consente di considerare aree e distretti industriali ed introduce specifiche prescrizioni per le Autorità locali, in connessione con i compiti specifici di tali organizzazioni relativi alla gestione del territorio ed al miglioramento della qualità della vita dei cittadini che vi abitano.

L'organizzazione che intende aderire al Regolamento EMAS II è tenuta a svolgere i seguenti compiti:

- effettuare l'Analisi Ambientale Iniziale con la quale viene stabilita la posizione iniziale dell'organizzazione rispetto alle condizioni ambientali;
- definire la propria Politica Ambientale, con obiettivi e i principi generali di azione rispetto all'ambiente, definendo il quadro di riferimento per fissare obiettivi specifici e target;
- elaborare il Programma Ambientale che contiene una descrizione delle misure adottate per raggiungere gli obiettivi specifici ed i target, conseguenti alla Politica ambientale;
- attuare il Sistema di Gestione Ambientale, la parte del sistema complessivo di gestione

(struttura, pianificazione, responsabilità, pratiche, procedure, processi e risorse) che consente di sviluppare, mettere in atto, realizzare e mantenere la Politica ambientale;

- effettuare l'Audit, ossia svolgere una valutazione sistematica, periodica, documentata e obiettiva delle prestazioni dell'organizzazione, del sistema di gestione ambientale e dei processi destinati a proteggere l'ambiente;
- redigere la Dichiarazione Ambientale, rivolta al pubblico, che comprende la Politica ambientale, una breve descrizione del Sistema di Gestione Ambientale, una descrizione dell'organizzazione, degli aspetti ambientali significativi, degli obiettivi e target ambientali ed in generale delle prestazioni ambientali dell'organizzazione.

Il Regolamento stabilisce che la Dichiarazione ambientale sia sottoposta ad esame per la convalida da parte di un Verificatore Ambientale Accreditato EMAS II indipendente dall'impresa. Una volta che la Dichiarazione ambientale è stata convalidata, l'organizzazione può chiedere la registrazione, da parte dell'Organismo nazionale competente, per essere inserita in un apposito Elenco EMAS europeo. Ottenuta la registrazione, le organizzazioni possono utilizzare l'apposito logo EMAS II nella comunicazione istituzionale.

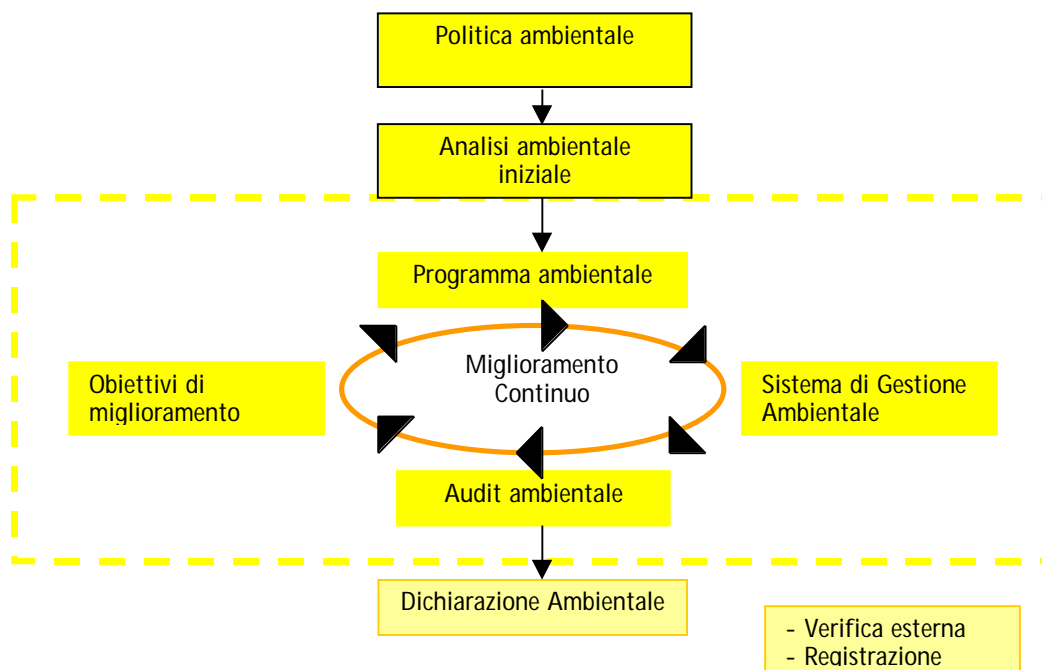


Figura 2 – Il processo EMAS II

Principali differenze tra EMAS e ISO14001

Il principale destinatario del sistema di certificazione ISO 14001 è in origine il mercato come luogo di comunicazione del proprio profilo ambientale, mentre per l'EMAS II è anche l'opinione pubblica e le autorità preposte al controllo dell'ambiente. Questa sostanziale differenza si esplicita nel fatto che la norma ISO 14001, diversamente da EMAS, non comporta l'obbligo della Dichiarazione ambientale, di una sua convalida e di una registrazione ufficiale, da parte dell'Organismo nazionale competente, in un elenco pubblico. Un'altra differenza è la diversa valutazione degli impatti ambientali più restrittiva per EMAS.

Per il resto le differenze sono formali, in quanto entrambe prevedono che l'organizzazione preveda un'Analisi, una Politica e un Sistema di Gestione Ambientale.

Punti di debolezza

Rispetto ai SGA, in particolare nella loro applicazione nelle imprese, non mancano secondo esperti del settore alcuni punti di debolezza in particolare della norma ISO 14001, ma che indirettamente possono riferirsi anche ad EMAS:

a. Non specificano quali debbano essere i livelli di performance ambientale da raggiungere indipendentemente dal loro livello iniziale di inquinamento ambientale. Se ciò permette una maggiore flessibilità e facilità di diffusione in particolare di ISO14001 permettendo in questo modo di essere applicata ad una grande varietà di organizzazioni, non implica tuttavia che un'azienda certificata ISO 14001 inquinino meno di un'azienda non certificata;

b. Entrambi i SGA, avendo come oggetto il processo dell'organizzazione, non garantiscono tuttavia "l'ecologicità" dei prodotti dall'azienda. Questa garanzia di prodotto può essere fornita dal Marchio UE "Eco-label", previo un'apposita Analisi del ciclo di vita del prodotto (LCA). Possono dunque esserci aziende eco-certificate che paradossalmente producono prodotti più inquinanti rispetto ad aziende non certificate;

c. ISO 14001 garantisce il rispetto da parte dell'azienda della legislazione ambientale vigente in una Regione o in un determinato Stato. Può quindi verificarsi il paradosso di aziende certificate in uno Stato, le quali, dovendo rispettare leggi ambientali meno restrittive rispetto ad altri paesi, possono partire da livelli di inquinamento più alti rispetto ad altre aziende anch'esse certificate e operanti nello stesso settore merceologico.

3. Obiettivi dell'indagine

Quest'indagine, promossa e realizzata dal centro di ricerca Focus Lab, costituisce una prima ricognizione sulla situazione italiana dei Sistemi di Gestione Ambientale e delle Certificazioni ambientali negli Enti Locali a fine 2002.

Gli obiettivi dell'indagine mirano a:

- Quantificare la diffusione dei Sistemi di Certificazione Ambientale tra gli Enti pubblici italiani;
- Rilevare i punti di forza ed i risultati finora ottenuti grazie ai sistemi di Certificazione Ambientale;
- Fornire indicazioni sugli ostacoli incontrati ed anche sui possibili aspetti da migliorare;
- Evidenziare possibili sinergie ed interazioni tra i Sistemi di Gestione Ambientale ed altri strumenti gestionali volontari, come gli acquisti "verdi" o la contabilità ambientale o altri strumenti di governance multistakeholders come l'Agenda 21 Locale.

Il recente cambiamento normativo riguardante il passaggio da EMAS I a EMAS II, che consente a tutte le "organizzazioni" di ottenere la certificazione, ha probabilmente contribuito alla diffusione di questi strumenti anche tra gli Enti Locali, soprattutto quelli che avevano già intrapreso questo percorso con la Certificazione ISO 14001.

4. Metodologia dell'indagine

4.1. Il metodo

L'indagine è stata condotta nelle sue varie fasi (impostazione, rilevazione dei dati, elaborazione e sintesi) tra ottobre e dicembre 2002.

È stato elaborato un questionario con 20 domande, principalmente a risposte chiuse e multiple, per facilitare la compilazione ed evitare ambiguità di interpretazione insite nelle risposte a domande aperte a cui sono seguite interviste dirette.

Il questionario è stato inviato agli enti certificati in quel periodo con una presentazione per illustrare i contenuti e le finalità dell'indagine.

4.2. Il questionario

Il questionario elaborato ed utilizzato per l'indagine nazionale sui Territori Eco-Certificati è stato strutturato in cinque sezioni e articolato in specifiche domande per ogni sezione.

- Attivazione e organizzazione del processo di Certificazione Ambientale
- Gestione del processo di Certificazione Ambientale
- Risultati ed ostacoli
- Prospettive future
- Integrazione con altri strumenti di Gestione Ambientale / Sviluppo Sostenibile

La prima parte rileva le informazioni di carattere generale sul processo di Certificazione Ambientale, relative a chi ha promosso il processo e perché, chi l'ha gestito e coordinato, quante risorse umane ed economiche sono state destinate, se ci sono stati ostacoli iniziali e informazioni sull'ente certificatore.

La seconda parte fornisce, mediante tabelle sinottiche, informazioni e dati relativi alle varie fasi previste per realizzare il percorso di certificazione. Per ognuna di queste, è stato chiesto di indicare il tempo dedicato, gli ostacoli incontrati, i punti di

forza emersi durante il processo nonché gli attori coinvolti.

Alcune domande chiuse costituiscono le sezioni relative ai risultati riscontrati nell'esperienza ed agli ostacoli principali rilevati durante il processo, le prospettive future relativamente sia ai risultati attesi dalla certificazione che ai possibili miglioramenti da apportare al processo.

Infine, l'ultima sezione indaga sull'utilizzo da parte degli enti certificati di altri strumenti di gestione ambientale volontari e sulle eventuali integrazioni tra la certificazione ambientali e questi altri strumenti.

4.3. Il campione

L'indagine ha preso in esame un campione-universo degli Enti certificati essendo limitato quantitativamente.

Gli Enti pubblici certificati sono stati individuati tramite una ricerca su Internet nel sito del Comitato Ecolabel-Ecoaudit, in cui sono elencate tutte le organizzazioni certificate EMAS, e in vari siti di Enti Certificatori, per la norma UNI EN ISO 14001. Inoltre, grazie a contatti con alcuni enti, è stata verificata la correttezza delle informazioni raccolte e si è proceduto con l'invio dei questionari ai recapiti presenti nei siti web delle amministrazioni. La banca dati di partenza, quindi, è stata costruita sulla base delle informazioni presenti nei siti web dei diversi enti certificati.

A fine indagine, si è rilevato la presenza di altri due Comuni certificati ISO 14001, ma, non essendo stati individuati durante la ricerca iniziale dai siti dei Certificatori, non sono stati considerati in questa prima indagine.

Nella seguente tabella sono riportati gli Enti locali individuati oggetto della presente indagine

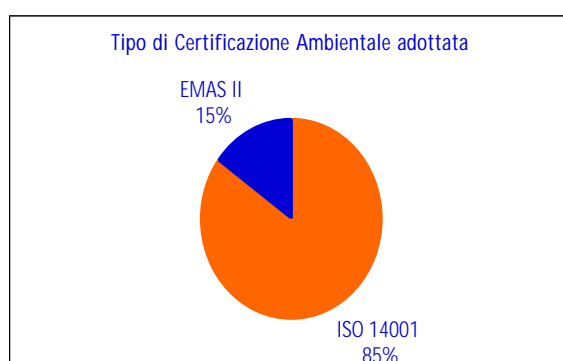
Per ogni ente viene anche indicato quale standard di certificazione ambientale è stato adottato, EMAS o ISO 14001.

	Ente pubblico	STANDARD DI CERTIFICAZIONE
1	Comune di Andora (SV)	ISO 14001
2	Comune di Apricale (IM)	ISO 14001
3	Comune di Capri (NA)	ISO 14001
4	Comune di Cavriago (RE)	ISO 14001
5	Comune di Celle Ligure (SV)	ISO 14001
6	Comune di Ceriale (SV)	ISO 14001
7	Comune di Cesana Torinese (TO)	ISO 14001
8	Comune di Grosseto	ISO 14001
9	Comune di Jesolo (VE)	ISO 14001
10	Comune di Laigueglia (SV)	ISO 14001
11	Comune di Quattro Castella (RE)	ISO 14001
12	Comune di San Michele al Tagliamento – Polo turistico di Bibione (VE)	EMAS
13	Comune di Santa Caterina dello Ionio (CZ)	ISO 14001
14	Comune di Toirano (SV)	ISO 14001
15	Comune di Vado Ligure (SV)	ISO 14001
16	Comune di Varese Ligure (SP)	ISO 14001 - EMAS
17	Comunità Montana Alta Val Polcevera (GE)	ISO 14001
18	Provincia autonoma di Trento – Servizio Foreste	ISO 14001
19	Provincia di Viterbo – Assessorato all'Ambiente	ISO 14001 - EMAS

Tabella 1

Gli Enti individuati sono intervistati sono stati 19. Per quanto riguarda lo standard di certificazione ambientale adottato, è possibile notare che 17 enti su 18 hanno ottenuto la certificazione ISO 14001. Inoltre due di questi, il Comune di Varese Ligure e la Provincia di Viterbo, hanno conseguito anche la certificazione EMAS, insieme al Polo turistico di Bibione, nel Comune di San Michele al Tagliamento (VE).

Grafico 1



In particolare, il Comune di Varese Ligure è stato il primo Comune in Europa a conseguire nel 1999 la certificazione ambientale ISO 14001 e più recentemente in via sperimentale anche EMAS. La Provincia di Viterbo, invece, dopo aver ottenuto la certificazione ISO 14001, ha da poco registrato secondo la normativa EMAS il proprio Assessorato all'Ambiente.

Di questi 19 Enti pubblici, 18 hanno compilato il questionario inviato per l'indagine, mentre uno soltanto, nonostante numerosi contatti telefonici, non ha risposto alle domande. Oltre il 94% del campione ha preso parte all'indagine.

5. I risultati dell'indagine sulle Certificazioni Ambientali

In questa sezione, sono presentati i risultati emersi dalle risposte date alle domande del questionario. Per questo motivo, i risultati riguardano i 18 enti che hanno risposto all'indagine.

In questo primo grafico sono indicate le regioni di appartenenza degli Enti locali certificati considerati in questa indagine. La regione Liguria detiene il primato di amministrazioni certificate, con ben 9 casi su 19.

5.0.1. La distribuzione geografica e amministrativa

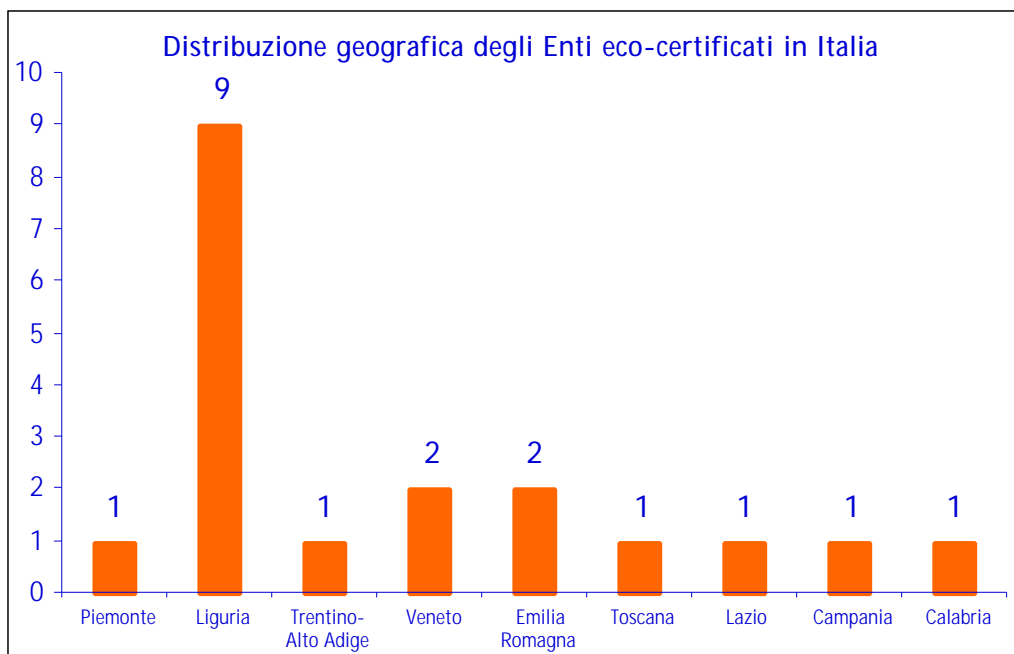


Grafico 2

A livello più generale, si nota come ben 15 enti pubblici certificati sono nel Nord d'Italia, 2 al Centro e 2 al Sud.

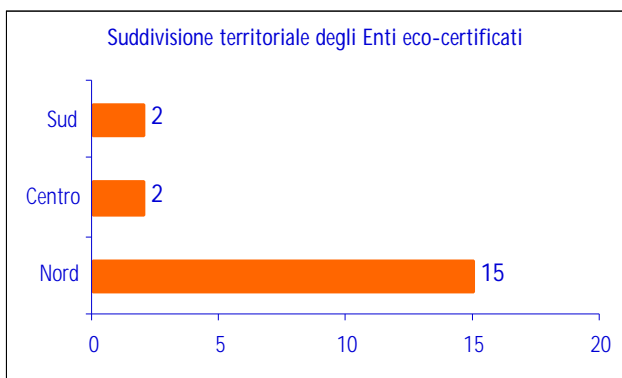


Grafico 3

Dal punto di vista amministrativo, la tabella con l'elenco degli Enti locali riportata in precedenza mostra che la maggioranza di essi (16 su 19) sono Comuni, ma sono presenti anche due Province e una Comunità Montana.

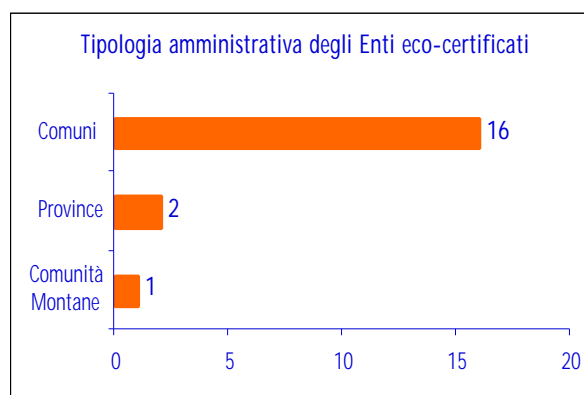


Grafico 4

5.0.2. La distribuzione per popolazione degli Enti Eco-certificati

Dalle tabelle si evidenzia come siano quasi un milione gli abitanti residenti in territori eco-certificati: quasi 700.000 per quel che riguarda ISO 14001 e più di 300.000 per EMAS (Varese Ligure e Viterbo che possiedono la doppia certificazione sono state contate soltanto una volta, per EMAS).

Un particolare interessante che emerge da questa analisi é che il 63% degli enti certificati, 12 su 19, hanno meno di 10.000 abitanti. Soltanto le due province superano i 100.000 abitanti, mentre contano più di 50.000 residenti il Comune di Grosseto e la Comunità Montana dell'Alta Valpolcevera. Due comuni hanno addirittura meno di 1000 abitanti, mentre altri quattro superano di poco i 2000.

ENTI ISO 14001	
Comune di Apricale (IM)	563
Comune di Cesana Torinese (TO)	969
Comune di Toirano (SV)	2.070
Comune di Laigueglia (SV)	2.259
Comune di Santa Caterina dello Ionio (CZ)	2.288
Comune di Celle Ligure (SV)	5.402
Comune di Ceriale (SV)	5.556
Comune di Andora (SV)	6.761
Comune di Capri (NA)	7.277
Comune di Vado Ligure (SV)	8.191
Comune di Cavriago (RE)	8.897
Comune di Quattro Castella (RE)	11.164
Comune di Jesolo (VE)	22.905
Comunità Montana Alta Val Polcevera (GE)	58.181
Comune di Grosseto	72.803
Provincia autonoma di Trento – Servizio Foreste	477.859
TOTALE	693.145

ENTI EMAS	POPOLAZIONE
Comune di Varese Ligure (SP)	2.375
Comune di San Michele al Tagliamento - Polo turistico di Bibione (VE)	11.775
Provincia di Viterbo – Assessorato all'Ambiente	291.277
TOTALE	305.427

Tabella 2

5.0.3. Il profilo politico degli Enti Eco-certificati

Anche nella distribuzione politica degli enti oggetto dell'indagine, si riflette il fatto che molti di essi siano piccole amministrazioni spesso governate da liste civiche locali. Seguono 5 enti amministrati da coalizioni di centro-sinistra, 3 dal centro-destra ed una di centro. Le liste civiche locali, comunque, riflettono spesso collocazioni di centro-destra e centro-sinistra tradizionali.

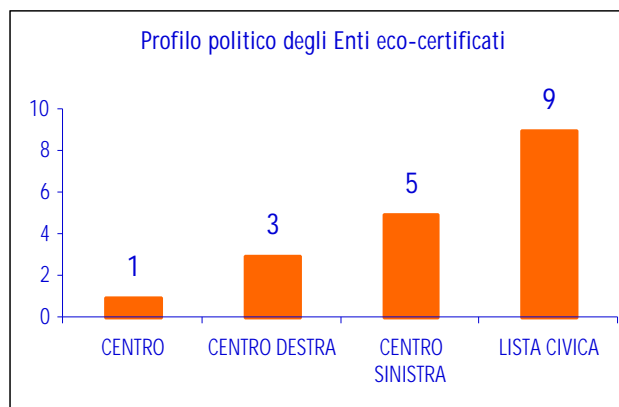


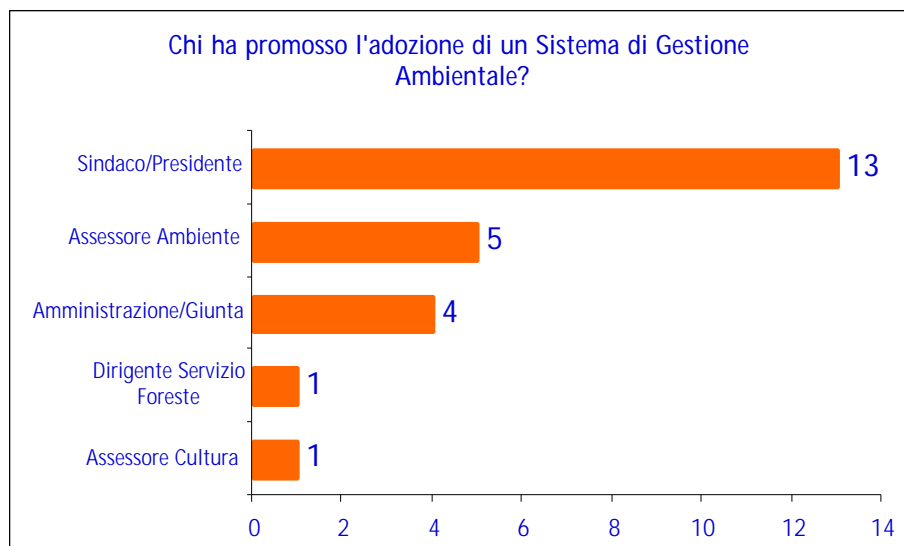
Grafico 5

5.1 Attivazione e organizzazione del processo di Certificazione Ambientale

La prima domanda del questionario chiedeva chi avesse promosso l'adozione di un Sistema di Gestione Ambientale all'interno dell'Ente. Nella maggioranza dei casi, l'impulso iniziale è provenuto direttamente dal Sindaco o dal Presidente. In questo grafico la somma delle risposte è superiore a

18 perché in molti casi, si è avuto più di un promotore, ad esempio spesso il Sindaco è stato sostenuto dall'intera amministrazione o dall'Assessorato all'Ambiente.

Grafico 6



Tra i motivi per cui è stato deciso di adottare la Certificazione ambientale, emerge la volontà di migliorare la gestione interna e gli impatti ambientali dell'Ente, che sono effettivamente gli obiettivi principali di un Sistema di Gestione Ambientale. A seguire, 14 Enti hanno indicato il miglioramento dell'efficacia delle politiche ambientali e territoriali e, a pari merito, il miglioramento dell'immagine esterna, della trasparenza e della comunicazione dell'Ente. Gli Enti locali che decidono di certificarsi puntano, quindi, ad ottenere risultati significativi sia sul fronte interno, a livello di organizzazione e

gestione, sia su quello esterno, dal punto di vista delle strategie ambientali e territoriali e di trasparenza verso la cittadinanza.

Soltanto in due casi, si cita come motivazione l'integrazione con altri strumenti di gestione ambientale. Un ente, invece, ha avviato il sistema ISO 9001 sulla Certificazione di Qualità, contemporaneamente a quello ambientale, ISO 14001; mentre un altro ha effettuato le procedura OHSAS 18001 (Occupational Health and Safety Assessment Series), relativa alla sicurezza, per completare ed ottenere una sicura gestione ambientale.

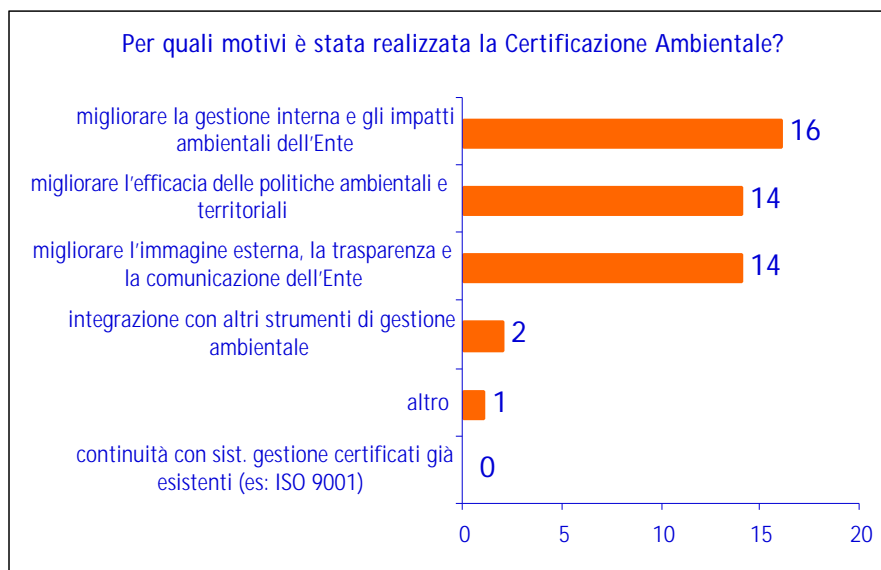


Grafico 7



Grafico 8

Dal punto di vista operativo, la gestione della procedura per arrivare alla Certificazione è stata seguita in 6 casi su 18 dall'Assessorato all'Ambiente. Poiché molti degli Enti certificati sono di piccole dimensioni, spesso non è presente un Assessorato all'Ambiente, ma semplicemente un Servizio Ambiente, associato ad altri servizi o all'interno di altri Assessorati. In alcuni casi, se ne è occupato l'Ufficio Tecnico Comunale oppure Aree o uffici facenti capo direttamente al Sindaco. Nel caso della Provincia di Trento, in cui è stato certificato il singolo Servizio Foreste, è stato proprio quest'ultimo a gestire la procedura.

5.1.1. Ostacoli

Il 56% (10 su 18) delle amministrazioni intervistate non ha incontrato ostacoli o obiezioni che hanno rallentato l'avvio del processo, mentre il 44% ha ammesso di aver avuto qualche problema iniziale.

Grafico 9



L'ostacolo principale, rilevato da 5 enti su 8, è la scarsa conoscenza e consapevolezza relativamente allo strumento della Certificazione ambientale all'interno dell'Ente stesso. Sono soltanto due, invece, gli Enti che hanno avuto problemi di risorse finanziarie o di mancanza di supporto politico. Questo indica che quando uno strumento tecnico è promosso volontariamente e con convinzione anche dal punto di vista politico, incontra pochi ostacoli, per lo meno all'inizio del suo percorso.

Il principale ostacolo rimane una consolidata resistenza interna al cambiamento, soprattutto quando non si conoscono gli obiettivi del processo e le procedure per realizzarli. Nei fatti, uno degli ostacoli segnalati alla voce "altro" riguarda proprio questa resistenza al cambiamento che è stata superata tramite opportuni incontri di formazione e sensibilizzazione del personale interno. In un altro caso, il problema consisteva nella mancanza di una persona di riferimento all'interno dell'ente che seguisse l'intero processo; il problema è stato risolto grazie all'assunzione di una persona appositamente dedicata al compito.



Grafico 10

5.1.2. Enti certificatori

Riguardo all'Ente certificatore, 9 amministrazioni si sono rivolte all'Istituto RINA, 6 al Certiquality, 2 al DNV ed 1 al Bureau Veritas Quality Italia.

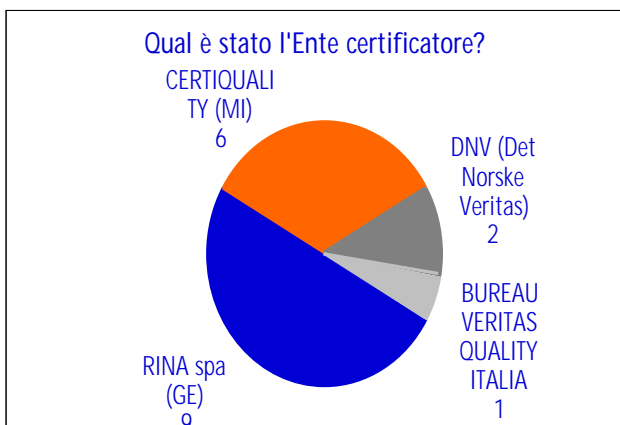


Grafico 11

5.1.3. Risorse umane coinvolte

Le persone interne all'Ente coinvolte nel processo di Certificazione ambientale variano in 10 casi, da 1 a 5; per 4 enti sono da 6 a 15, mentre per altre 4 amministrazioni risultano più di 50. Questi ultimi casi hanno probabilmente considerato come coinvolto nel processo, tutto il personale interno, mentre nei casi precedenti sono state rilevate soltanto le persone che hanno gestito direttamente le procedure per la certificazione. Il numero di collaboratori esterni varia da uno a cinque, ma in 10 casi si è trattato di una o due persone.

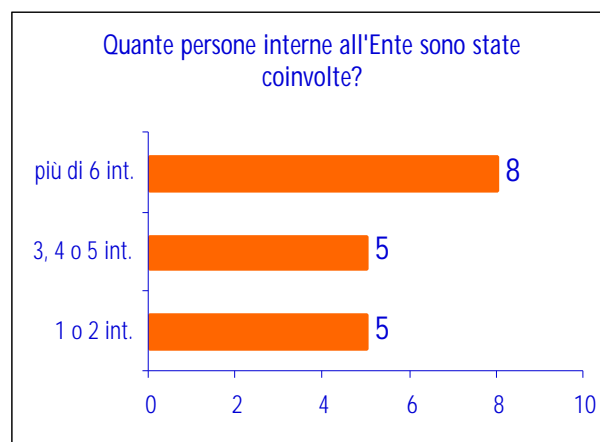


Grafico 12



Grafico 13

5.1.4. Risorse economiche coinvolte

Le risorse economiche destinate al processo di Certificazione ambientale variano molto e in alcuni casi raggiungono anche cifre consistenti, superiori ai 100.000 Euro. In 7 casi, comunque, sono stati investiti dai 15.000 ai 30.000 Euro.

Questa variabilità dipende evidentemente dalla dimensione degli Enti certificati: un Comune piccolo con 2000 abitanti avrà investito sicuramente meno rispetto ad un Provincia o ad un Comune di medie dimensioni. Un altro fattore di variabilità è la data in cui si è ottenuta la Certificazione ambientale. Una volta ottenuta, infatti, il processo prosegue con il mantenimento ed il rinnovo periodico, motivo per cui chi ha attivato il Sistema di Gestione da più tempo, ha sostenuto anche più spese.



Grafico 14

Per quanto riguarda i finanziamenti esterni, la maggioranza delle amministrazioni dichiarano di non averne ricevuti, mentre 5 Enti hanno beneficiato di fondi, che vanno dai 10000 ai 50000 Euro circa e che in tre casi provengono dalla Regione.

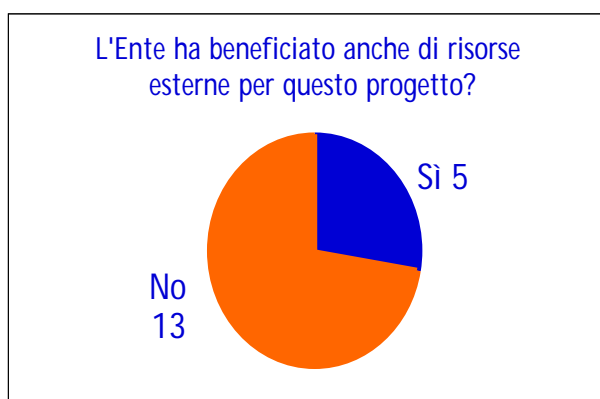


Grafico 15

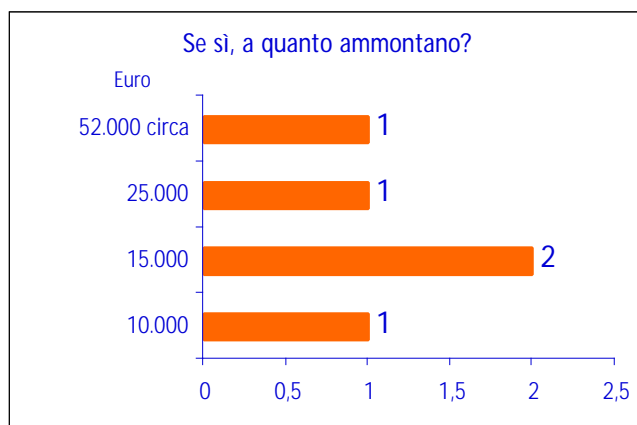


Grafico 16

5.1.5. Il passaggio da ISO 14001 a EMAS

Un'altra domanda di questa sezione chiedeva perché, nel caso in cui fosse in corso la realizzazione della procedura per ottenere anche la certificazione EMAS, sia stata ritenuta opportuna questa ulteriore certificazione.

Sono 6, infatti, gli Enti che dopo aver ottenuto la certificazione ISO 14001 sono passati all'attuazione del Regolamento EMAS. Per alcuni di questi, l'ISO rappresenta soltanto un passaggio per arrivare ad EMAS, una tappa propedeutica al conseguimento dell'obiettivo finale, che è la certificazione EMAS. In altri Enti, invece, si è deciso di attuare anche la procedura EMAS come completamento del sistema di gestione ambientale soprattutto per gli aspetti di comunicazione e coinvolgimento esterno, per gli effetti indiretti e per il ruolo della formazione che in EMAS sono fondamentali.

Alcuni Enti, infine, hanno risposto a questa domanda affermando che è loro intenzione attivare nel prossimo futuro la procedura EMAS, una volta assestato e consolidato il Sistema di Gestione Ambientale adottato con ISO 14001.

5.2 Gestione del processo di Certificazione Ambientale

Questa sezione del questionario è costituita da una tabella, che i responsabili del Sistema di Gestione Ambientale hanno compilato indicando per ogni fase del processo, i tempi, gli ostacoli, i punti di forza e gli attori coinvolti.

Sui 18 Enti intervistati, 16 hanno compilato questa tabella, in particolare 13 relativamente alle fasi di ISO 14001 e 3 per EMAS. Si procede quindi con l'analisi separata dei due tipi di Certificazione ambientale, fase per fase, riportando, senza particolari elaborazioni, le risposte più significative.

LO STANDARD UNI EN ISO 14001

5.2.1. Analisi Ambientale

Questa prima fase del processo ha richiesto dai 6 ai 24 mesi, tempi quindi molto variabili da Ente a Ente, ma comunque abbastanza lunghi. La variabilità dipende probabilmente dalla disponibilità dei dati necessari per realizzare l'Analisi ambientale e dai tempi richiesti per reperirli.

Uno degli ostacoli, indicato da diversi Enti, è infatti la mancanza e il reperimento dei dati, in particolare presso altri Enti o all'esterno. Altri ostacoli incontrati in questa fase sono la gestione della documentazione, la carenza di personale interno, la molteplicità delle attività e la riorganizzazione della "macchina" amministrativa in ottica ISO 14001.

Tra i punti di forza si trova, ad esempio, la presenza di documentazione già esistente, come il Rapporto sullo Stato dell'Ambiente, che ha senz'altro costituito la base dello studio di analisi ambientale. Anche il risultato finale costituisce per alcuni Enti un punto di forza poiché ha permesso di reperire e organizzare i dati in documenti che potranno essere utili per una futura certificazione EMAS; inoltre, grazie all'Analisi ambientale, è stata fatta un'esperienza diretta sul territorio che ha fornito un quadro effettivo e aggiornato della situazione e una maggiore conoscenza delle criticità ambientali del territorio.

Gli attori coinvolti in questa fase sono generalmente tutto il personale interno che si è occupato del Sistema di Gestione Ambientale e della raccolta dei dati ed in molti casi, i consulenti esterni.

5.2.2. Politica Ambientale

Alla stesura della Politica ambientale è stato dedicato un tempo variabile dai 5 giorni, in un caso, ai 4 mesi; la maggioranza degli Enti

comunque ha impiegato per questa fase uno o due mesi.

In generale, non sono stati incontrati ostacoli significativi durante questa fase, mentre si rilevano alcuni punti di forza, come ad esempio la definizione e la condivisione di obiettivi importanti contenuti nella Politica ambientale, il coinvolgimento del personale e l'impegno della direzione.

Gli attori coinvolti per questo passaggio comprendono in molti casi, oltre al personale tecnico e ai consulenti, anche il Sindaco e i livelli dirigenziali, dato che si tratta di un documento di strategia e di indirizzo politico.

5.2.3. Programma Ambientale

Generalmente per la realizzazione del Programma Ambientale sono stati impiegati 2 mesi, ma ci sono anche casi in cui il tempo necessario è stato di 4 o 6 mesi.

La difficoltà principale, più che nel definire i programmi, consiste nel realizzarli e tra le cause vi sono:

- la scarsità di risorse finanziarie,
- il rispetto dei tempi,
- la difficile individuazione dei punti critici
- le difficoltà di integrazione con strumenti come il PEG,

ossia in generale la connessione con le normali esigenze di una pubblica amministrazione.

Tra i punti di forza citati nell'ambito della realizzazione del Programma ambientale, si evidenziano:

- l'aspetto procedurale di definizione degli obiettivi,
- l'aspetto che riguarda i contenuti e i risultati ottenuti: la stesura di un documento unico che consente di programmare in modo sistematico le attività del Settore Tecnico o del Servizio Ambiente.

In questa fase, gli attori principalmente coinvolti sono il personale dell'Amministrazione e del Settore Tecnico ed i consulenti esterni.

5.2.4. Coinvolgimento della popolazione

È abbastanza difficile valutare complessivamente quanto tempo sia stato dedicato al coinvolgimento della popolazione, poiché le risposte sono state molto varie. C'è infatti chi ha organizzato alcuni incontri, chi ha impiegato uno, tre o otto mesi per questa fase e chi, infine, considera come un'attività

continua, e quindi ancora in corso, il coinvolgimento della popolazione.

I due problemi principali che generalmente si è costretti ad affrontare in qualunque processo di coinvolgimento della popolazione sono la scarsa conoscenza degli argomenti trattati e la scarsa sensibilizzazione.

I punti di forza riflettono i risultati ottenuti grazie al processo di coinvolgimento, ossia la gratificazione per quanto è stato fatto, la diffusione di una maggiore sensibilità per i temi ambientali e la raggiunta consapevolezza dell'utilità del Sistema di Gestione Ambientale. Dal punto di vista operativo, non meno importanti dei risultati sono stati, per alcuni Enti, la realizzazione di un Piano di comunicazione e i diversi articoli o passaggi sui mass media.

5.2.5. Certificazione

Anche per questa fase risulta abbastanza difficoltoso valutare il tempo impiegato perché, se per l'audit e la verifica indipendente sono sufficienti dai due ai 15 giorni all'anno, per l'intero processo di Certificazione ambientale occorrono dai 5 ai 20 mesi. Alcuni Enti, infatti, hanno considerato questa fase come comprendente l'intero processo e, di conseguenza, hanno indicato il tempo complessivo che l'applicazione del Sistema di Gestione Ambientale e la successiva certificazione hanno richiesto.

Anche per quel che riguarda gli ostacoli incontrati, quelli indicati sono abbastanza generici e relativi all'intero processo.

- Uno di questi è il problema della gestione della documentazione, soprattutto per la terminologia ambientale.
- Alcuni Enti lamentano, invece, difficoltà a livello organizzativo per entrare nella "mentalità" della Certificazione ambientale e per coinvolgere l'intera struttura amministrativa. In un caso, è stata addirittura modificata la struttura dell'Ente ed è stato creato l'Ufficio Ambiente per seguire la realizzazione del Sistema di Gestione Ambientale.
- Infine, un'altra Amministrazione ha spiegato come sia difficile modificare e razionalizzare la gestione del sistema interno mentre il sistema stesso continua a funzionare.

L'esperienza acquisita, la progressiva sensibilizzazione ai sistemi di qualità, il maggior controllo degli aspetti ambientali e la maggiore condivisione del lavoro da svolgere con un aumento dell'efficacia sono i principali punti di forza emersi.

Chiaramente tra gli attori coinvolti, ai dipendenti delle amministrazioni, si aggiungono gli Enti Certificatori.

IL REGOLAMENTO UE EMAS II

5.2.6. Analisi Ambientale Iniziale

I tre Enti certificati EMAS hanno impiegato da 6 mesi ad 1 anno per svolgere l'Analisi Ambientale Iniziale.

L'ostacolo principale anche in questo caso è la disponibilità e il reperimento dei dati, mentre un elemento positivo caratterizzante questa fase è stato, in un Ente, il forte coinvolgimento delle parti. (dipendenti, amministratori e popolazione)

Gli attori coinvolti, oltre al personale dell'Ente ed ai consulenti, comprendono anche, in due casi, quelle che probabilmente sono state le fonti di numerosi dati raccolti, ossia le associazioni di categoria, ARPA, Camera di Commercio e molti altri rappresentanti della realtà territoriale.

5.2.7. Politica ambientale

Per l'elaborazione della Politica ambientale la variabilità temporale è molto ampia, dai 2 mesi ai 2 anni.

Nel caso specifico del Comune di San Michele al Tagliamento, dovendo certificare il Polo turistico di Bibione nel suo complesso, sono stati distribuiti dei questionari ai turisti, la cui raccolta ed analisi ha richiesto molto tempo e rappresenta, infatti, l'ostacolo incontrato in questa fase. Un altro Ente ha invece riscontrato delle difficoltà nello spiegare il significato e l'importanza dello strumento di gestione ambientale.

I punti di forza emersi per questa fase:

- la scelta di una linea politica aderente alle richieste dei turisti,
- la politica dell'amministrazione precedente che anticipava i principi applicati dal Sistema di Gestione Ambientale,
- l'approvazione unanime del documento di Politica ambientale da parte del Consiglio comunale.

A questo importante passaggio hanno collaborato il personale degli Enti, i consulenti e, in due casi, l'ARPA locale.

5.2.8. Programma di gestione ambientale

La realizzazione di questo passaggio fondamentale del Sistema di Gestione Ambientale è durata da 1 a 6 mesi, nei casi intervistati.

L'unico ostacolo riportato riguarda l'individuazione delle risorse finanziarie ed umane, mentre un importante risultato ottenuto è l'esplicitazione dei traguardi e delle azioni da intraprendere, scelti valutando anche l'impatto dei singoli obiettivi presenti nella pianificazione pluriennale.

Le amministrazioni nel loro complesso, e in particolare i livelli dirigenziali, e tutti i soggetti aderenti al progetto sono stati coinvolti per realizzare il Programma di gestione ambientale.

5.2.9. Formazione e sensibilizzazione del personale

La formazione e la sensibilizzazione del personale sono generalmente processi continui, che possono avere momenti più intensi della durata di 1 o 2 mesi.

Le difficoltà principali riguardano, come prevedibile, l'applicazione di uno strumento nuovo di cui occorre far comprendere il significato ed i vantaggi, superando la normale diffidenza iniziale.

Il fatto che si svolgano già attività di educazione o formazione ambientale può contribuire positivamente alla riuscita di questo delicato passaggio, che consente di definire con chiarezza ruoli e responsabilità e di attivare processi di comunicazione.

Gli attori coinvolti sono chiaramente i dipendenti dell'Ente ed i consulenti.

5.2.10. Applicazione del sistema

Per l'applicazione del sistema, i tre Enti certificati EMAS hanno impiegato da 2 mesi ad 1 anno.

Per un Ente, si sono presentate delle difficoltà nella diffusione della documentazione relativa al Sistema di Gestione Ambientale, mentre un elemento importante è rappresentato dall'adeguamento della struttura organizzativa al nuovo sistema e dall'attivazione di processi di comunicazione, prima non esistenti.

Per questa fase è stato coinvolto tutto il personale degli Enti, i soggetti aderenti al processo, i consulenti e, in un caso, anche la popolazione.

5.2.11. Controllo interno e audit

Il controllo interno e l'audit richiedono uniformemente 1 o 2 mesi.

È interessante notare che mentre per un Ente, la formazione del personale costituisce un ostacolo in questa fase, per un altro, essa rappresenta un punto di forza. Un altro ostacolo specifico riguarda l'attuazione delle schede di programma.

Anche in questo caso, sono stati coinvolti il personale interessato al progetto ed i consulenti.

5.2.12. Comunicazione interna ed esterna

Il processo di comunicazione ha una durata variabile da 20 giorni a 6 mesi oppure rappresenta un percorso continuo durante l'intero processo.

L'unico ostacolo rilevato da un Ente è costituito dalla diffidenza nei confronti dei sistemi di comunicazione interna. Un elemento positivo, invece, scaturito da questo passaggio è rappresentato dalla possibilità di controllare la pianificazione della comunicazione.

5.2.13. Verifica indipendente

La verifica indipendente ha richiesto, nei tre casi, rispettivamente 2 giorni, 2 settimane ed 1 mese.

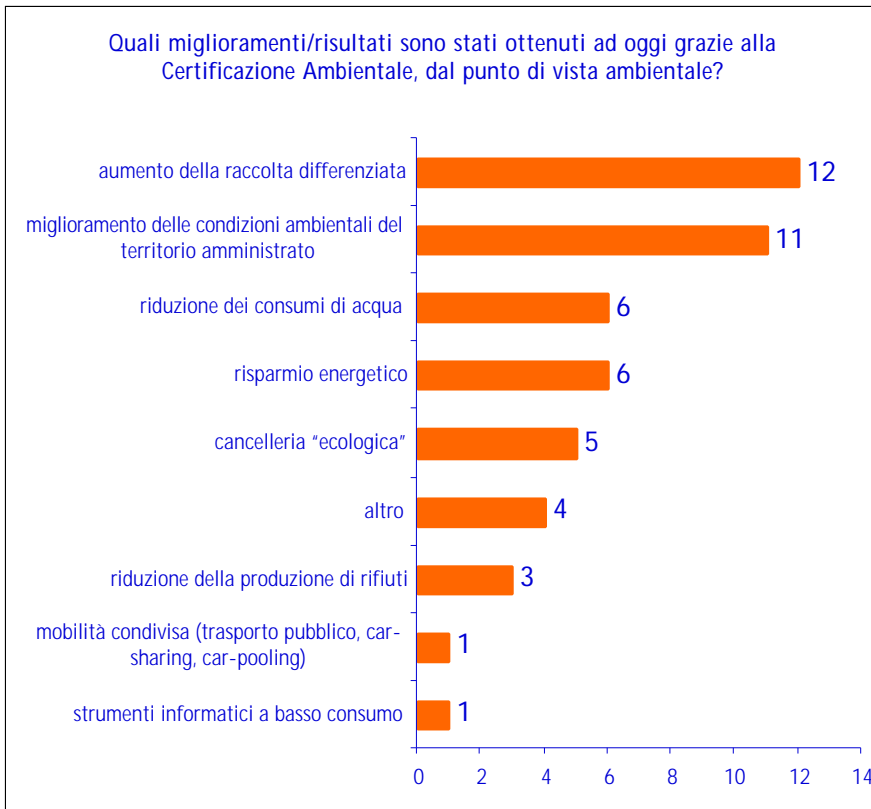
Non sono emersi né ostacoli né punti di forza significativi.

Agli attori solitamente coinvolti nel processo, si aggiungono ovviamente gli Enti certificatori.

5.3 Risultati e ostacoli

La prima domanda di questa sezione ha riguardato i risultati o i miglioramenti ottenuti grazie alla certificazione ambientale, sia dal punto di vista ambientale che da quello gestionale e interno.

Per quanto riguarda gli aspetti ambientali, i maggiori risultati ottenuti finora consistono nell'aumento della raccolta differenziata e nel generale miglioramento delle condizioni ambientali del territorio amministrato.



Seguono la riduzione dei consumi di acqua, il risparmio energetico e l'utilizzo di cancelleria "ecologica". Alla voce "altro" alcuni Enti hanno evidenziato il fatto che, avendo ottenuto la certificazione ambientale da poco tempo, non è ancora possibile stabilire se si siano già verificati dei miglioramenti concreti in campo ambientale.

Grafico 17

Relativamente agli aspetti gestionali, invece, nella maggioranza dei casi (16 su 18), si sono già riscontrati risultati e cambiamenti favorevoli, primo fra tutti il miglioramento degli obiettivi e dei target di politica ambientale dell'Ente, la sensibilizzazione del personale interno alle problematiche ambientali, un'esempio di buona pratica gestionale, maggiore conoscenza analitica delle criticità ambientali dell'Ente, stimolo alla certificazione ambientale presso le imprese del territorio, migliore comunicazione con gli attori esterni, maggiore responsabilità dei colleghi rispetto agli impatti dell'Ente.



Grafico 18

Praticamente tutti i risultati proposti sono già stati raggiunti da molti Enti, segno che probabilmente la sola realizzazione del Sistema di Gestione Ambientale incide profondamente all'interno dell'Ente, soprattutto in termini di sensibilizzazione del personale verso le tematiche ambientali, di maggiore responsabilità e di migliore conoscenza dei problemi ambientali e territoriali.

Un altro risultato importante viene raggiunto in termini di visibilità ed immagine esterna, che comporta uno stimolo verso le varie realtà del territorio a seguire l'esempio della pubblica amministrazione. Nonostante i recenti sviluppi, infatti, sono ancora poche in Italia le attività produttive che scelgono di adottare un sistema di gestione ambientale ed è quindi importante il fatto che siano anche le pubbliche amministrazioni a dare l'esempio e a diffondere queste procedure, utili sia dal punto di vista ambientale che di gestione interna.

La domanda successiva è invece relativa agli ostacoli incontrati durante il processo. L'ostacolo principale rilevato da 11 Enti su 18 è costituito dalle difficoltà nel reperire i dati, problema che si incontra quasi costantemente nel corso della realizzazione di vari progetti e che spesso è dovuto più che alla mancanza vera e propria di dati, alla scarsa organizzazione e reperibilità degli stessi. Questa considerazione non vale però nel caso di piccoli Comuni, come alcuni di quelli oggetto di questa indagine, in cui non si dispone di molti dati a causa della scarsità di risorse umane e finanziarie e delle oggettive difficoltà di reperimento. Quattro Enti locali hanno incontrato difficoltà anche nell'aggiornamento dei dati, altro elemento critico di molti processi.

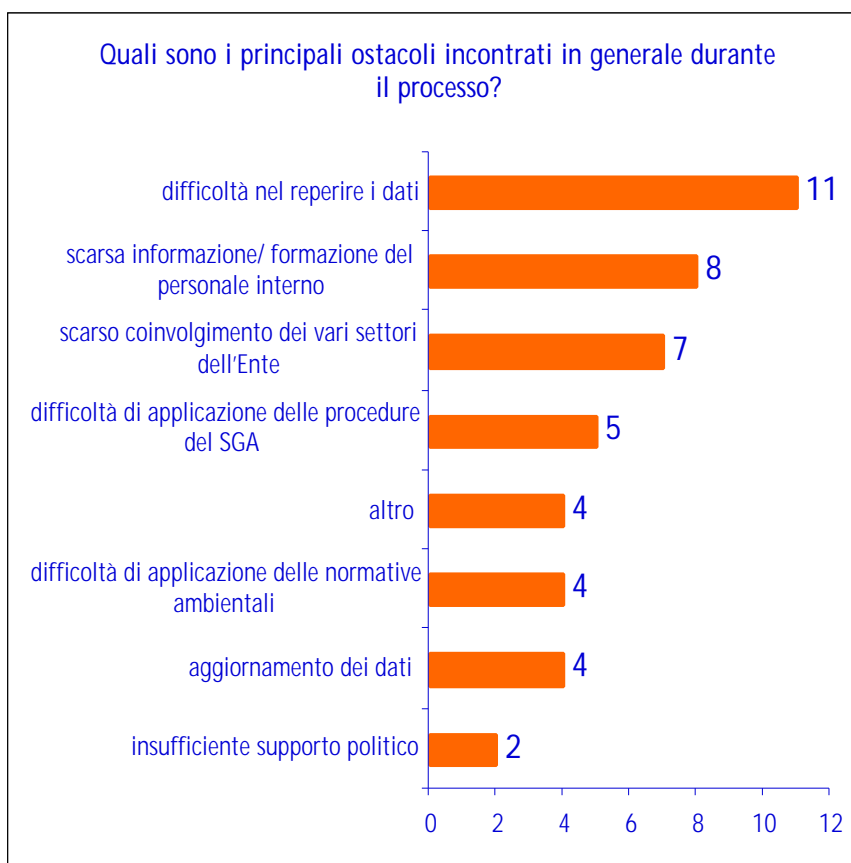
Quasi la metà delle amministrazioni intervistate rileva anche come, almeno inizialmente, ci siano state delle difficoltà nel coinvolgimento dei vari settori dell'Ente, probabilmente collegato anche alla scarsa informazione e formazione del personale interno relativamente al processo di Certificazione ambientale.

Altre difficoltà incontrate riguardano l'applicazione delle procedure del Sistema di Gestione Ambientale e delle normative ambientali, queste ultime in particolare per i piccoli Comuni.

Come è già stato rilevato in precedenza, pochi Enti hanno riscontrato problemi a livello di supporto politico, in particolare uno dei due casi ha evidenziato come sia mancato il supporto politico non all'interno dell'Ente, ma presso gli altri livelli amministrativi del territorio.

Alcuni Enti, infine, hanno evidenziato alla voce "altro" particolari difficoltà nel seguire le procedure del Sistema di Gestione e nell'elaborazione dei documenti richiesti, mentre in un caso le problematiche erano dovute soprattutto alle caratteristiche peculiari del territorio oggetto della Certificazione ambientale.

Grafico 19



5.4 Prospettive future

Mantenendo le stesse risposte proposte in precedenza, è stato chiesto quali fossero i risultati che si prevede di raggiungere nel futuro.

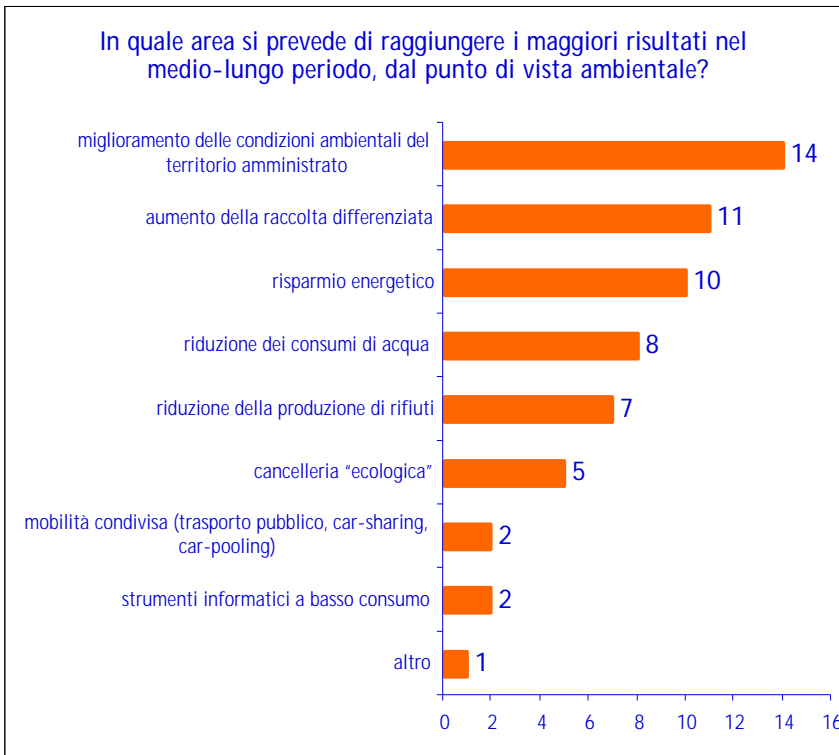


Grafico 20

Il grafico per gli aspetti ambientali, evidenzia come anche in questo caso i due obiettivi a cui gli Enti locali certificati mirano maggiormente sono il miglioramento delle condizioni ambientali del territorio e l'aumento della raccolta differenziata, ossia gli stessi cambiamenti ad oggi già riscontrati grazie alla Certificazione ambientale.

Seguono, con una buona frequenza, il risparmio energetico, la diminuzione del consumo di acqua e la riduzione della produzione dei rifiuti. Cinque Enti pensano all'utilizzo di cancelleria "ecologica" nel futuro, mentre soltanto due comprendono tra i risultati attesi dal Sistema di Gestione Ambientale il tema della mobilità condivisa e quello degli strumenti informatici a basso consumo. Probabilmente questo

esito, sorprendente per quel che riguarda la mobilità, è dovuto al fatto che la maggioranza degli Enti oggetto di questa indagine sono realtà di piccole e medie dimensioni, in cui la gestione della mobilità e l'inquinamento atmosferico non sono tra le problematiche prioritarie.

Per gli aspetti gestionali, la situazione è invece un po' diversa rispetto a quella dei risultati già rilevati, sebbene le frequenze si mantengano in generale molto alte.

Per prima cosa si prevede sempre di migliorare gli obiettivi e i target di politica ambientale dell'Ente, ma di seguito vengono la prospettiva di diventare uno stimolo alla certificazione ambientale presso le attività produttive del territorio e di fare da esempio di buona pratica gestionale per gli attori esterni. Questo indica che anche le amministrazioni pubbliche sono coscienti dell'importanza del loro

ruolo per la diffusione degli strumenti di gestione ambientale sul territorio da loro amministrato.

Grafico 21



In questa sezione è stato anche chiesto agli Enti certificati quali cambiamenti ritengano necessari per migliorare l'efficacia dello strumento/processo di Certificazione ambientale nelle politiche ambientali e territoriali.

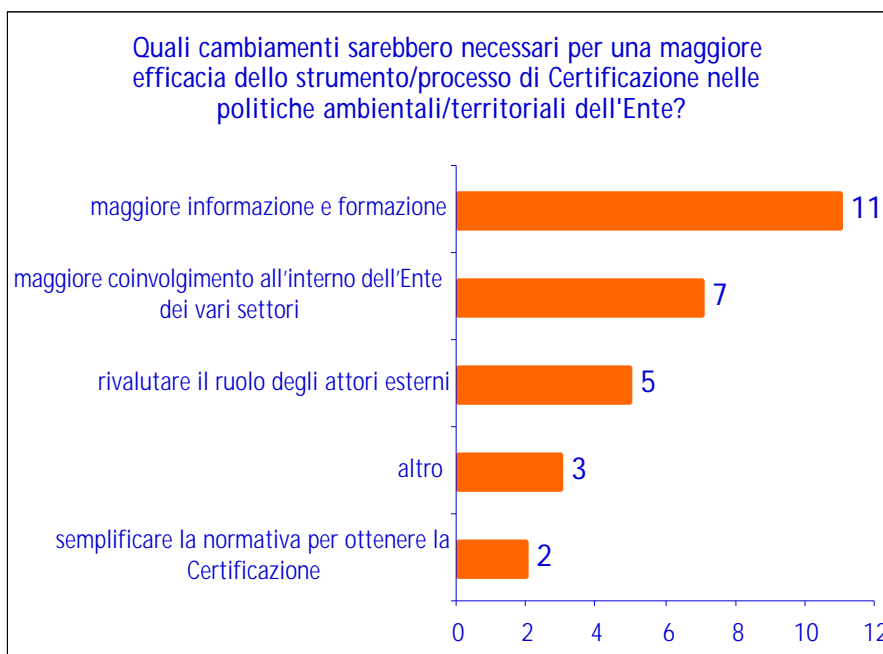
Il cambiamento considerato più stringente da 11 Enti su 18 è la necessità di fornire maggiore informazione e formazione, soprattutto al personale interno coinvolto nel processo. Questa mancanza, infatti, costituisce uno dei principali ostacoli sia all'avvio che durante il percorso di Certificazione ambientale.

A questo proposito è significativo anche che, secondo 7 amministrazioni, sarebbe necessario coinvolgere maggiormente i vari settori dell'Ente e, secondo 5, rivalutare il ruolo degli attori esterni.

Tutti questi elementi non riguardano direttamente la procedura di Certificazione e, poiché soltanto due Enti preferirebbero che fosse semplificata la normativa per ottenere la Certificazione, questo significa che di per sé lo strumento funziona e non necessita di sostanziali modifiche, se non a livello informativo e comunicativo.

Grafico 22

Tra le altre risposte, una riguarda la necessità di coinvolgere di più gli attori esterni, un'altra sostiene che dovrebbe esserci un riconoscimento, sotto forma di finanziamento, da parte degli enti istituzionali superiori (Regioni, Provincia, Comunità montana), mentre un'altra ancora obietta che la norma (si fa riferimento nel caso specifico a quella ISO 14001) non è tagliata appositamente per gli Enti pubblici, i quali hanno già delle normative a cui appoggiarsi e dei protocolli da seguire. Per questo motivo, si corre il rischio di fare certe cose due volte, sprecando tempo ed energie, mentre bisognerebbe cercare di adattare l'organizzazione già esistente al Sistema di Gestione Ambientale.



5.5 Integrazione con altri strumenti di Gestione Ambientale / Sviluppo Sostenibile

In questa sezione ci si è concentrati sulle possibili integrazioni con altri strumenti di Gestione Ambientale, proprio perché sempre più spesso gli Enti pubblici adottano vari strumenti in questo campo ed è interessante valutare se e come essi interagiscono.

È risultato che 10 Enti su 18, il 55% circa, hanno utilizzato o stanno tuttora utilizzando altri strumenti di Gestione Ambientale di tipo volontario.

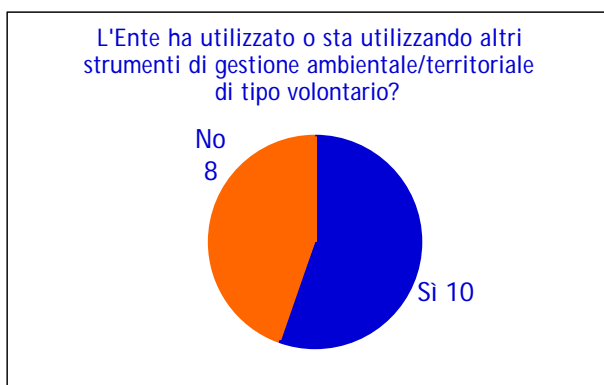


Grafico 23

In particolare, tra questi strumenti, il più frequente, presente in 8 Enti, è l'Agenda 21 Locale e a seguire ci sono la contabilità ambientale, in 4 Enti, e gli acquisti "verdi", in 3 amministrazioni.

Tra gli altri strumenti citati, vi sono l'adesione al progetto Ecoprocurement della Comunità Europea, che propone delle linee-guida per gli acquisti "verdi", il Rapporto sullo Stato dell'Ambiente e il Progetto IPP, a Jesolo, che si propone di applicare le politiche integrate di prodotto al servizio turistico nel territorio.

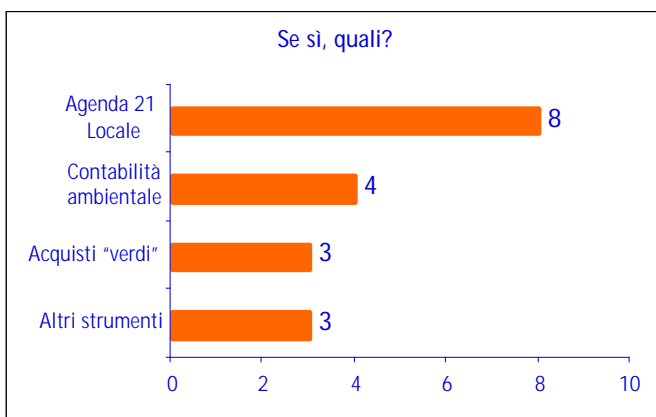
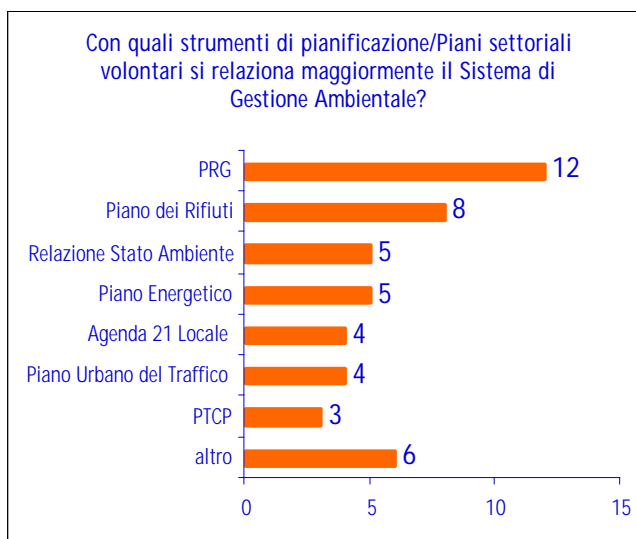


Grafico 24

Vi sono anche altri tipi di strumenti con i quali il processo di Certificazione ambientale può interagire o "confliggere" ed è il caso degli strumenti di Pianificazione o i Piani settoriali. Tra questi, il Piano Regolatore Generale (PRG ora Piano Strutturale) è senza dubbio per i Comuni quello con cui il Sistema di Gestione Ambientale si relaziona maggiormente, in 12 casi su 18. Inoltre per 8 amministrazioni, anche il Piano dei rifiuti si integra in modo efficace con i processi di Certificazione



ambientale.

Grafico 25

Seguono, in 5 casi, la Relazione sullo Stato dell'Ambiente ed il Piano energetico; per 4 Enti, l'Agenda 21 Locale e il Piano Urbano del Traffico ed, infine, il PTCP, strumento di coordinamento a livello provinciale.

Gli Enti certificati, quindi, hanno ritenuto che tutti gli strumenti proposti dal questionario si relazionano in varia misura con il Sistema di Gestione Ambientale, in primo luogo lo strumento principale di programmazione a livello locale, ossia il P.R.G.

Tra i Piani settoriali, sono stati citati anche il Piano per la tutela dall'elettrosmog, la Pianificazione forestale, il Piano di sviluppo socio-economico e, in tre casi, il Piano di zonizzazione e risanamento acustico.

5.5.1. Elementi in comune che favoriscono l'integrazione

Il primo elemento in comune che emerge dall'analisi delle risposte date è il fatto che sia il Sistema di Gestione Ambientale che gli altri strumenti volontari o di pianificazione citati hanno tra gli obiettivi principali il miglioramento dell'ambiente e degli aspetti territoriali. Molti di questi strumenti, infatti, mirano allo sviluppo sostenibile del territorio e permettono di gestire in modo coordinato e integrato le problematiche ambientali da tutti i punti di vista, secondo procedure definite e sistematizzate. Per lo stesso motivo, spesso si registra una condivisione dei contenuti del programma e della politica ambientale previsti dal Sistema di Gestione Ambientale, tra gli strumenti di pianificazione e si fa riferimento al SGA ogni volta che si discutono o si modificano questi Piani.

Un altro elemento che favorisce l'integrazione è costituito dalle interazioni dirette tra i Piani di settore e il Sistema di Gestione Ambientale. Ci sono casi in cui sono state inserite prescrizioni previste dalla Politica e dal Programma ambientale del SGA nel nuovo Piano Urbanistico Comunale; in un altro esempio, l'Analisi Ambientale iniziale prevista dalla procedura di Certificazione ha preso avvio da questi strumenti. In generale, la Pianificazione non può non comprendere le problematiche ambientali nelle varie aree settoriali, come ad esempio la raccolta differenziata, la cui gestione, in un caso, ha tratto notevoli benefici dall'integrazione con il Sistema di Gestione Ambientale. In un altro Ente, infine, è il Sistema di Gestione Ambientale stesso che contempla il coinvolgimento del Servizio certificato nella pianificazione urbanistica e territoriale.

Per concludere, alcune amministrazioni hanno sottolineato le interazioni esistenti con il processo di Agenda 21 Locale, in particolare per quanto riguarda l'aspetto della partecipazione e del coinvolgimento degli attori esterni. In un Ente, il Coordinamento dei gruppi di lavoro di Agenda 21 Locale è stato inserito nel Comitato del Riesame, organo costituito dal Consiglio Comunale e dai Presidenti di Zona, che definisce gli obiettivi di miglioramento del Sistema di Gestione Ambientale. Questo è un esempio importante di interazione tra i due strumenti e consente anche di evitare il rischio di sovrapposizione tra i Piani d'Azione di A21L ed altri Piani, come è stato evidenziato da un'altra amministrazione.

5.5.2. Elementi che impediscono una proficua integrazione

Sono pochi, invece, gli elementi indicati dagli Enti intervistati, che ostacolano una proficua integrazione tra tutti questi strumenti di gestione ambientale.

Uno di questi è il problema degli indicatori: in molti casi, come ad esempio per la contabilità ambientale o l'Agenda 21 Locale, sono richiesti numerosi dati o indicatori, che spesso risultano simili ma non uguali. In questo modo, è necessario richiedere a dirigenti e tecnici più volte dati simili e in tempi diversi, con un notevole spreco di tempo e di energie. Questa mancanza di un set di indicatori comuni e definiti, unita alle difficoltà di reperimento dei dati stessi, causa spesso problemi e approssimazioni, che possono a volte inficiare i risultati previsti da questi utili strumenti.

Un altro ostacolo citato da un Ente riguarda la difficoltà nel trasferire le richieste emerse dai processi di partecipazione della popolazione all'interno di questi strumenti, spesso rigidi e normati. A volte capita, infatti, che le richieste della popolazione non siano in linea con le procedure e le norme previste dagli stessi strumenti che richiedono i processi partecipati.

Come ultima domanda, è stato chiesto se fosse nelle intenzioni dell'Ente promuovere o realizzare nel futuro alcuni di questi strumenti di gestione ambientale volontari o di pianificazione.

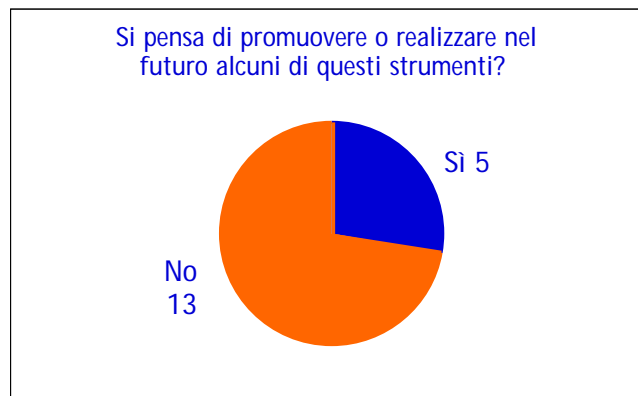


Grafico 26

Cinque amministrazioni hanno risposto di sì, dichiarando di voler adottare l'Agenda 21 Locale, gli acquisti "verdi", il Piano energetico o EMAS.

Molti degli altri 13 Enti non hanno risposto direttamente alla domanda, ma alcuni hanno dichiarato di essere impegnati nell'attuazione sul territorio del Sistema di Gestione Ambientale o di voler fare assestare bene il SGA prima di iniziare altri processi.

6. Conclusioni

Dai risultati emersi da questa prima indagine sulle esperienze di certificazione ambientale a livello pubblico a fine 2002, si rilevano diverse indicazioni di valore sulle potenzialità di questo strumento.

Appare rilevante il dato che quasi i due terzi degli enti certificati siano Amministrazioni pubbliche di piccole dimensioni con meno di 10.000 abitanti, a conferma che il management ambientale maturo e di "sistema" orientato al miglioramento continuo non sia una prerogativa degli Enti di governo di grandi dimensioni, sebbene sia evidentemente più semplice attuare un Sistema di Gestione Ambientale in realtà in piccole dimensioni.

Tuttavia, sebbene ancora in numero limitato a livello nazionale e nonostante le difficoltà di attuazione rispetto ad altri strumenti, la scelta volontaria di affrontare un processo complesso e articolato indica un forte dinamismo e scelte di governo locali, "dal basso", rilevanti rispetto agli orientamenti delle nuove politiche di *governance* per lo sviluppo sostenibile a livello internazionale e comunitario.

Le esperienze in corso segnalano diversi vantaggi ottenuti sia a livello di prestazioni che di management.

Per quanto riguarda gli aspetti strettamente ambientali, i maggiori risultati ottenuti finora, pur essendo ancora prematuro valutare i risultati di medio e lungo termine, sono i seguenti:

- Aumento della raccolta differenziata,
- Generale miglioramento delle condizioni ambientali del territorio amministrato,
- Riduzione dei consumi di acqua,
- Risparmio energetico,
- Utilizzo di materiali di consumo a basso impatto ambientale.

Relativamente agli aspetti gestionali si sono già riscontrati risultati e cambiamenti favorevoli:

- Miglioramento degli obiettivi e dei target di politica ambientale dell'Ente,
- Sensibilizzazione del personale interno alle problematiche ambientali,
- Esempi di buona pratica gestionale,
- Maggiore conoscenza analitica delle criticità ambientali dell'Ente,
- Stimolo alla certificazione ambientale presso le imprese del territorio,
- Migliore comunicazione e partecipazione con gli attori esterni,

- maggiore responsabilità dei funzionari rispetto agli impatti ambientali e alla procedure gestionali dell'Ente.
- Migliore visibilità ed immagine esterna, che comporta un migliore dialogo e parallelamente uno stimolo verso il territorio e le imprese locali a seguire l'esempio della Pubblica Amministrazione. Nonostante i recenti sviluppi, sono nei fatti ancora poche in Italia, se comparate con altri paesi europei, le imprese certificate EMAS o ISO14001 come nuovo strumento di gestione non solo ambientale ma di innovazione e di "cittadinanza d'impresa".
- Aumento delle possibilità di maggiore integrazione e coordinamento tra i vari strumenti di gestione territoriale e ambientale per una maggiore efficacia dei risultati.

Sebbene non ancora esplicitati, emergono anche indirettamente altri segnali di potenzialità ancora inesprese derivanti dai SGA quali il miglioramento dell'organizzazione interna, la cultura della prevenzione di futuri incidenti, sprechi e azioni inefficaci, dell'orientamento al risultato da raggiungere e al miglioramento continuo, della verifica periodica dei risultati, della crescita delle competenze e della motivazione delle risorse umane interne all'Amministrazione Pubblica, nonché una maggiore integrazione gestionale verticale e orizzontale all'Ente.

Ovviamente le esperienze esistenti evidenziano anche vari limiti e ostacoli nel percorso verso la certificazione ambientale:

- Casi ancora molto limitati quantitativamente,
- Esperienze ancora prevalenti nel Nord Italia,
- Scarsa conoscenza e informazione sulla certificazione ambientale e i suoi vantaggi,
- Diffidenza e scarsa motivazione e coinvolgimento iniziale di molti settori dell'Amministrazione pubblica,
- Difficoltà nel reperimento di dati e scarsa organizzazione dei dati esistenti,
- Difficoltà nell'applicazione delle normative ambientali e delle procedure del Sistema di Gestione Ambientale.

Appare quindi opportuno che una maggiore promozione e diffusione dei Sistemi di Gestione Ambientale certificati negli Enti pubblici debba prevedere parallelamente diverse azioni di miglioramento quali :

- Maggiore informazione sulle potenzialità e vantaggi dell'EMAS/ISO14001 all'interno e all'esterno degli Enti pubblici.
- Diffusione dei risultati esistenti di buone pratiche di eco-certificazione e di progetti pilota di integrazione di strumenti gestionali. Si segnalano alcune esperienze in corso di EMAS di distretto e alcuni progetti di sperimentazione quali ad esempio il progetto UE LIFE TANDEM che coinvolge 8 Province e due Comuni di medie dimensioni sulle possibili relazioni tra EMAS, a diversi livelli di governo, e processi di Agenda 21 Locale.
- Formazione mirata sull'integrazione dei vari strumenti gestionali e sul coordinamento delle politiche di sviluppo sostenibile locale,
- Maggiore coinvolgimento e partecipazione attiva dei vari attori del territorio nella promozione e supporto alla realizzazione di processi di eco-certificazione quali dipendenti, imprese, associazioni di categoria, associazioni del volontariato, Università, scuole, organizzazioni sindacali, ordini professionali, singoli cittadini interessati.
- Agevolazioni e semplificazioni per gli Enti eco-certificati a livello provinciale e regionale.

7. Bibliografia / Riferimenti

- Regolamento CE n° 761/2001, Sistema comunitario di Eco-Gestione ed Audit (EMAS II),
- Comitato Nazionale Ecolabel-Ecoaudit, www.minambiente.it/Sito/ecolabel_ecoaudit/ecolabel_ecoaudit.htm
- EMAS Help Desk, emas@cec.eu.int - <http://europa.eu.int/comm/environment/emas/index.htm>
- Standard Internazionale ISO 14000, www.iso.ch
- Accreditamento Organismi Certificazione, www.sincert.it
- Euro-EMAS project (LIFE Ambiente), www.eurocities.org/EMAS; <http://euronet.uwe.ac.uk/emas>
- Progetto TANDEM (LIFE Ambiente), www.provincia.bologna.it/tandem
- Institute of Environmental Management and Assessment (UK), <http://www.iema.net/index.php>