



OPEN GROUP TANDEM
GdL Nazionale Coordinamento Ag 21L
Provincia di Bologna

www.provincia.bologna.it/emas/og_tandem



Posizione comune da adottare in merito ai criteri di predisposizione delle Dichiarazioni Ambientali delle Pubbliche Amministrazioni

Premessa

Tra tutti i settori, la Pubblica Amministrazione (PA) è quello che negli ultimi tempi ha mostrato sempre maggior interesse nella certificazione del SGA UNI EN ISO 14001 o nella registrazione secondo il regolamento EMAS.

La certificazione / registrazione dell'ente pubblico è strategica sia per la valenza istituzionale, che per il ruolo di incentivazione e promozione della responsabilità ambientale locale che un ente locale può svolgere.

Occorre sottolineare che nella Pubblica Amministrazione gli "aspetti indiretti" assumono una rilevanza maggiore rispetto a quelli "diretti" (alcuni esempi: pianificazione e gestione del territorio, rilascio delle autorizzazioni, gestione degli acquisti), quindi il SGA di una PA non può concentrare la propria attenzione ai soli "aspetti diretti" ma deve utilmente essere esteso agli aspetti indiretti, che possono avere una valenza di tipo territoriale.

L'elemento cardine dell'applicazione di EMAS alle pubbliche amministrazioni, pertanto, risiede nel fatto che, in questo tipo di organizzazioni, il SGA non rappresenta un mero strumento di gestione interna, ma un vero e proprio strumento di "governance" territoriale.

E' comunque chiaro che l'interesse degli "stakeholders" verso la certificazione è concentrato sulle scelte assunte in materia di gestione del territorio (aspetti indiretti), dal momento che esse li coinvolgono maggiormente.

Lo strumento previsto dal Regolamento EMAS per la comunicazione al pubblico è la Dichiarazione Ambientale (DA). I contenuti della DA e il taglio del documento dipendono fortemente dall'uso che le amministrazioni locali vogliono farne.

In ogni caso, si evidenzia la necessità di fornire delle indicazioni per una predisposizione delle DA maggiormente incentrata sulle implicazioni territoriali delle politiche adottate dalle Amministrazioni. Infatti il punto 3.7 dell'Allegato III del Regolamento 761/01 - " [...] lo scopo di EMAS è garantire la responsabilità a livello locale. Le organizzazioni devono pertanto garantire che gli impatti ambientali significativi di ogni sito siano chiaramente identificati e specificati nella DA complessiva" - viene spesso disatteso in quanto nell'attuazione dello Schema si tende troppo spesso ad identificare la PA con ad una impresa erogatrice di servizi piuttosto che ad una amministrazione in grado di incidere sul territorio mediante scelte politiche e programmatiche.

Nel caso delle PA, una caratteristica imprescindibile delle DA dovrebbe riguardare la capacità comunicativa. Nella realtà spesso si riscontrano documenti eccessivamente prolissi, ripetitivi, di taglio eccessivamente tecnico e quindi di non facile fruizione da parte del cittadino.

In merito, il punto 3.5 dell'Allegato III del Regolamento 761/01, consente di pubblicare "informazioni ambientali [...] a condizione che siano convalidate da un VA [...] e a condizione che facciano riferimento all'ultima DA dell'Organizzazione da cui sono state estratte".

Questa possibilità dovrebbe essere sfruttata soprattutto per veicolare in maniera diretta, semplice, schematica gli impegni ambientali assunti e i risultati conseguiti.



Un confronto condotto nell'ambito del "Open Group" TANDEM¹ tra Enti Locali registrati e certificati, Comitato, Sincert, Verificatori ambientali, APAT e ARPA, ha messo in luce alcuni aspetti delle Dichiarazioni ambientali che possono essere migliorate.

Campo di applicazione

I criteri esposti in questo documento si applicano alle DA delle Pubbliche Amministrazioni dotate di competenze territoriali.

Finalità

Questo documento definisce alcuni criteri che le organizzazioni che intendono accedere alla registrazione EMAS dovrebbero seguire per costruire la loro Dichiarazione Ambientale. Per semplicità espositiva non si ritiene opportuno differenziare per tipologia di ente. Si tenga comunque presente che i valori indicativi di riferimento possono essere considerati valori medi cui tendere.

I criteri favoriscono la preparazione di dichiarazioni ambientali (DA) quanto più possibile chiare, concise, complete, rispondendo a tutti i requisiti imposti dal regolamento EMAS e dai suoi allegati e migliorando l'efficacia comunicativa nell'interesse degli obiettivi generali di cui all'articolo 1 del regolamento stesso.

Viene favorito il passaggio da DA intese come specchio dell'intero sistema di gestione ambientale, se non dell'intera Amministrazione che intende registrarsi (concezione delle prime DA), a dichiarazioni realmente comunicative che rispondano ai requisiti del Regolamento 761/2001 senza peraltro contenere una eccessiva quantità di informazioni che distolgono l'attenzione dagli essenziali risultati della gestione ambientale e dagli altrettanto essenziali impegni verso il miglioramento continuo.

Alcuni aspetti che dovrebbero essere migliorati nelle DA degli Enti Locali rispetto alla attuale tendenza sono:

1. il linguaggio spesso troppo tecnico e poco comunicativo (scarsa fruibilità esterna);
2. la presenza di approfondimenti non richiesti da EMAS (che rendono il documento più complesso e meno fruibile) con possibili ripercussioni anche sui tempi di istruttoria
3. la presenza di informazioni e dati non essenziali che moltiplicano le difficoltà nel verificare informazioni e dati stessi
4. l'impegno politico dell'Ente per la gestione del territorio non è sempre esplicitato concretamente nelle azioni del programma
5. la Dichiarazione è spesso molto complessa perché vuole rivolgersi a più soggetti diversi e vuole raggiungere più obiettivi
6. si assume come priorità rispondere esaurientemente a tutti i requisiti del Regolamento EMAS (come linea di indirizzo per elaborare il documento);
7. spesso manca la disponibilità di dati aggiornati (in particolare per aspetti indiretti territoriali).

¹ L'Open Group trae origine dal network creatosi nell'ambito del progetto LIFE "TANDEM" (LIFE 00 ENV/IT/000192: "Azione pilota per la promozione di EMAS presso gli Enti locali che operano a vasta scala in TANDEM con Agenda 21 locale") e svoltosi nel periodo 2001-2004. Gli enti locali aderenti al network hanno ritenuto importante proseguire con gli incontri di approfondimento e l'Open Group TANDEM è stato riconosciuto come tavolo nazionale sull'applicazione di EMAS negli enti pubblici da Comitato Ecoaudit Ecolabel e Coordinamento AG21L italiane, sulla base del protocollo di intesa "per la promozione dello sviluppo sostenibile e delle Agende 21 locali in Italia" sottoscritto in data 29-10-2004



Criteri per la predisposizione delle Dichiarazioni Ambientali delle Pubbliche Amministrazioni

Nel seguito sono descritti i criteri con cui le PA dovrebbero predisporre le proprie DA. I criteri di predisposizione sono articolati con riferimento requisiti minimi previsti dal punto 3.2 dell'allegato III al regolamento.

Restano comunque validi e prevalenti i requisiti stabiliti dall'allegato III al regolamento 761/01 e le indicazioni della Raccomandazione del 07/10/2001.

I verificatori ambientali sono invitati a tenere conto dei criteri esposti nel seguito nelle attività di convalida delle DA degli Enti Locali.

a) Una descrizione chiara e priva di ambiguità dell'organizzazione che chiede la registrazione EMAS e un sommario delle sue attività e dei suoi prodotti e servizi, nonché delle sue relazioni con qualsiasi eventuale organizzazione madre.

- *Prevedere una descrizione semplice dell'organizzazione. Si può fare riferimento alle carte dei servizi o alle informazioni normalmente pubblicate nei siti WEB a beneficio dei cittadini, opportunamente semplificate dando più risalto a quelle con valenza ambientale. Questa sezione della DA può essere utile per far capire al cittadino quali sono le competenze dell'Ente Locale in questione. Le dimensioni consigliabili per questa sezione quale riferimento sono 2-3 pagine.*

b) La politica ambientale e una breve illustrazione del suo Sistema di Gestione Ambientale

- *Prevedere una descrizione sintetica del SGA. E' possibile ricorrere ad esempio al solo organigramma commentato con riferimento a ruoli e responsabilità per la gestione ambientale oppure proporre uno schema di funzioni e ruoli, ma non proporre un elenco di procedure o una descrizione dettagliata dei compiti generali di ogni Settore/Servizio. La politica va sempre riportata con firma e data. Le dimensioni consigliabili per questa sezione quale riferimento sono 4-5 pagine.*

c) una descrizione di tutti gli aspetti ambientali significativi, diretti e indiretti, che determinano impatti ambientali significativi dell'organizzazione ed una spiegazione della natura degli impatti connessi a tali aspetti.

- *La descrizione del territorio dovrebbe essere limitata ai soli scopi della registrazione – ovvero agli aspetti sui quali, in modo diretto o indiretto, la PA può incidere - senza distogliere il lettore dalle reali finalità del documento e non dovrebbe superare le 2-4 pagine. .*

- *Evitare di riportare tal quali informazioni molto tecniche, come per esempio quelle derivate dall'Analisi ambientale iniziale o dei rapporti sullo stato dell'ambiente ed utilizzare viceversa una rappresentazione schematica dei nessi tra aspetti ed impatti. L'individuazione degli aspetti ambientali è una delle parti rilevanti delle DA per le quali è difficile stabilire un riferimento anche se la comunicatività deve essere sempre tenuta presente.*

- *Evitare di riportare la descrizione dettagliata della metodologia di valutazione degli aspetti, limitandosi ad esporre i criteri (i quali devono essere pubblici).*

Riferimento: 10 pagine.

Nota: gli aspetti (elementi delle attività) e gli impatti possono essere presentati contestualmente al compendio dei relativi dati (vedi punto e).



OPEN GROUP TANDEM
GdL Nazionale Coordinamento Ag 21L
Provincia di Bologna

www.provincia.bologna.it/emas/og_tandem



d) una descrizione degli obiettivi e target ambientali in relazione agli aspetti e impatti ambientali significativi;

• *Questa parte della Dichiarazione è fondamentale; la chiarezza nella presentazione di obiettivi e traguardi consente al lettore di percepire la reale portata dell'impegno dell'Amministrazione verso l'ambiente. E' opportuno privilegiare la descrizione degli obiettivi relativi alla gestione del territorio. I Programmi Ambientali delle PA, infatti, non dovrebbero riportare esclusivamente obiettivi di miglioramento relativi agli aspetti ambientali diretti (es. monitoraggio dei consumi idrici ed energetici, incremento della raccolta differenziata degli uffici, acquisti verdi quali prodotti ecocompatibili per usi igienico-sanitario, etc).*

Gli obiettivi derivanti da scelte politiche e strategiche adottate da una PA dovrebbero invece riguardare principalmente la gestione del territorio. Si ritiene che la DA non possa prescindere da un Programma Ambientale che contenga obiettivi ed azioni di miglioramento relativi a tematiche quali:

- 1. Pianificazione territoriale;*
- 2. Gestione del territorio in condizioni straordinarie;*
- 3. Accordi con gli altri soggetti presenti sul territorio;*
- 4. Strumenti di supporto alle politiche ambientali.*

In allegato sono riportati indirizzi per l'attivazione di azioni di miglioramento per incidere sulla qualità ambientale del territorio.

e) un sommario dei dati disponibili sulle prestazioni dell'organizzazione(omissis)..... I dati dovrebbero consentire il raffronto fra i diversi anni ai fini della valutazione dell'andamento delle prestazioni ambientali dell'organizzazione;

- Ricorrere il più possibile a rappresentazioni grafiche;*
- Inserire commenti ai dati, specialmente quando è necessario dare spiegazione di particolari andamenti dei dati nel tempo ;*
- Utilizzare sempre quando possibile indicatori monitorabili costantemente nel tempo;*
- Riportare estremi dei documenti di riferimento (da cui provengono i dati) per permettere e facilitare eventuali approfondimenti (Aahrus);*
- Dare sempre evidenza di argomenti/dati di interesse per il territorio ed i cittadini;*
- Dare sempre evidenza di argomenti/dati inerenti aspetti sui quali si sono incentrate le politiche di azione dell'ente.*

Le dimensioni consigliabili per questa sezione quale riferimento sono 20 pagine.

f) Altri fattori concernenti le prestazioni ambientali, comprese le prestazioni rispetto alle disposizioni di legge per quanto riguardagli impatti significativi;

- Tralasciare l'elenco della normativa applicabile;*
- Riportare limiti normativi all'interno dei grafici esplicativi delle prestazioni ambientali dell'Ente*

Le dimensioni consigliabili per questa sezione quale riferimento sono 10 pagine. Si raccomanda di ricondurre questi elementi all'interno dei contenuti di cui al punto e) limitando se possibile ulteriormente il totale delle pagine.



OPEN GROUP TANDEM
GdL Nazionale Coordinamento Ag 21L
Provincia di Bologna

www.provincia.bologna.it/emas/og_tandem



Proposta di posizione comune da adottare in merito ai criteri di predisposizione delle Dichiarazioni Ambientali delle Pubbliche Amministrazioni

Allegato

indirizzi per l'attivazione di azioni di miglioramento per incidere sulla qualità ambientale del territorio

Questo allegato approfondisce il tema degli obiettivi di miglioramento e dei relativi programmi per una PA che intenda registrarsi secondo il regolamento EMAS o intenda mantenere la propria registrazione e fornisce indirizzi e consigli (non vincolanti né esaustivi) per la scelta dei contenuti di specifici obiettivi e programmi di miglioramento ambientale. Tali obiettivi dovranno poi essere riportati nelle DA secondo i criteri esposti nei criteri di predisposizione delle Dichiarazioni Ambientali delle Pubbliche Amministrazioni.

Gli obiettivi di miglioramento infatti, ed in particolare gli obiettivi inerenti gli aspetti indiretti e l'azione sul territorio, sono il valore aggiunto più rilevante dell'applicazione di sistemi di gestione ambientale ad una PA ed il contenuto più significativo nelle Dichiarazioni Ambientali delle PA registrate.

Spesso nell'attuazione dello Schema si identifica la PA con una impresa erogatrice di servizi piuttosto che con una amministrazione in grado di incidere sul territorio mediante scelte politiche e programmatiche.

Ciò si traduce spesso nell'elaborazione di Programmi Ambientali che riportano esclusivamente o prevalentemente obiettivi di miglioramento relativi agli aspetti ambientali diretti (monitoraggio dei consumi idrici ed energetici, incremento della raccolta differenziata degli uffici, monitoraggio dei consumi di carta, acquisti verdi quali prodotti ecocompatibili per usi igienico-sanitario, completamento delle procedure per l'ottenimento CPI, attività di formazione e sensibilizzazione ecc).

Gli obiettivi derivanti da scelte politiche e strategiche adottate da una PA dovrebbero invece riguardare principalmente la gestione del territorio. Si ritiene che la DA non possa prescindere da un Programma Ambientale che contenga obiettivi ed azioni di miglioramento relativi a tematiche quali, ad esempio:

1. Pianificazione territoriale e di settore; mobilità
2. Gestione del territorio in condizioni straordinarie
3. Accordi con gli altri soggetti presenti sul territorio
4. Strumenti di supporto alle politiche ambientali

1. Pianificazione territoriale e di settore; mobilità

Rientrano nella pianificazione territoriale aspetti quali:

- a) - Individuazione di nuovi insediamenti produttivi

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.

b) - Recupero e/o bonifica di aree degradate

Potrebbero essere inseriti progetti finalizzati ad individuare strategie di promozione, presso potenziali investitori privati, di attività di recupero e bonifica delle aree degradate presenti sul territorio, con lo scopo di favorire il loro riutilizzo e reinserimento nel contesto urbanistico - territoriale e sociale, agevolando nel contempo l'insediamento di nuove realtà produttive o terziarie nell'ottica di uno sviluppo sostenibile con l'ambiente, limitando l'impiego di risorse pubbliche.

c) – Piani Regolatori Generali, varianti generali o parziali, piani particolareggiati, piani territoriali provinciali; piani del parco, ecc.

Tra le competenze principali degli Enti Locali è compresa la pianificazione del territorio. Le scelte effettivamente concretizzate nei documenti di pianificazione dovrebbero rispecchiare le politiche di sostenibilità dichiarate dall'Ente e possono essere oggetto di modifiche o varianti nel tempo, ad esempio tramite modifiche delle norme tecniche di attuazione o nei piani particolareggiati di iniziativa pubblica e/o privata. La PA può inserire nuovi criteri o strumenti di sostenibilità nei suoi piani, tra cui ad esempio prevedere incentivi, economici o urbanistici, a chi installa impianti di produzione di energie rinnovabili; prevedere incentivi in termini di maggiori concessioni a chi garantisce nei piani particolareggiati di iniziativa privata piste ciclabili, maggiori indici di verde pubblico, compensazioni a verde, ecc.; inserire requisiti nelle norme tecniche di piano o nei disciplinari per i piani particolareggiati di iniziativa pubblica; accrescere o ottimizzare i vincoli di tutela di particolari aree di pregio.

d) – Piani di settore

I Comuni, ma ancor di più le Province, devono predisporre piani nelle specifiche tematiche dei rifiuti, tutela delle acque, rumore, ecc. In tutti questi piani gli Enti locali possono attuare – sia come miglioramenti delle norme attuative che come contenuti di merito della pianificazione – politiche di maggiore sostenibilità. Ad esempio aumentando la protezione delle componenti ambientali, favorendo il riutilizzo ed il recupero dei rifiuti, incentivando comportamenti virtuosi da parte degli operatori economici del territorio, ecc.

e) – Mobilità e viabilità

In genere la gestione della mobilità è di competenza della PA (nello specifico Provincia e Comuni, in particolare se soggetti all'obbligo del Piano Urbano del Traffico). Le scelte in questo campo hanno significative ripercussioni sia sull'ambiente che sul cittadino: la progettazione e la realizzazione di parcheggi e nodi intermodali; la realizzazioni di varianti che riducono il traffico in aree urbanizzate e/o di pregio ambientale; il potenziamento del trasporto pubblico urbano ed extra urbano; l'adozione di mezzi a combustibili ecologici; la realizzazione di piste ciclabili, sono possibili interventi da inserire nel Programma Ambientale.

2. Gestione del territorio in condizioni straordinarie



Per gestione del territorio in condizioni straordinarie si possono intendere quelle situazioni essenzialmente legate a variazioni della pressione antropica, (ad es. comuni turistici o grandi manifestazioni).

La PA dovrebbe dimostrare come intende affrontare le seguenti criticità:

- Incremento della produzione di rifiuti
- Incremento dell'uso di risorse (acque ed energia)
- Depurazione delle acque
- Viabilità
- Rumore
- Rischi di incidenti e protezione civile

3. Accordi con gli altri soggetti presenti sul territorio

La PA dovrebbe dimostrare il coinvolgimento di tutti i principali attori presenti sul territorio. Ad esempio per un Comune a vocazione turistica il coinvolgimento dell'associazione albergatori potrebbe riguardare la problematica della gestione dei rifiuti, l'ottimizzazione dell'uso delle risorse idriche; la mobilità sostenibile. Accordi con il Gestore di Aree Protette possono significare maggiore al contempo maggiore tutela e maggiore sviluppo economico.

Per un comune prevalentemente a vocazione agricola il coinvolgimento delle associazioni di categoria potrebbe riguardare modalità di coltivazioni sostenibili (limitato uso di pesticidi, incentivo all'adesione a schemi specifici quali il Regolamento 2092/91 sull'agricoltura biologica, ISO 22000 sulla Rintracciabilità di filiera, ottimizzazione dell'uso della risorsa idrica etc.).

Il coinvolgimento delle associazioni industriali e artigianali 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).

Un soggetto con un ruolo particolarmente impegnativo sul territorio è il gestore della risorsa idrica. L'unificazione dei diversi segmenti di gestione della risorsa idrica, mediante l'istituzione del Servizio Idrico Integrato, l'individuazione degli ATO e del relativo Soggetto Gestore (pubblico, misto, privato) da parte dell'Autorità d'Ambito, ha determinato, da un lato il riordino di tipo imprenditoriale della gestione del settore, dall'altro la sovrapposizione delle responsabilità. Infatti con il passaggio al Soggetto Gestore della rete di captazione, adduzione, distribuzione convogliamento in fognatura e depurazione delle acque, si è assistito a situazioni che hanno portato la PA a ritenersi spesso "sollevata" dalle problematiche emerse tra le quali la più comune riguarda la gestione degli impianti di depurazione (malfunzionamento, adeguamento, progettazione e realizzazione etc).

Analoghe considerazioni riguardano la gestione dei rifiuti.

Ribadendo che EMAS non può prescindere dal garantire la responsabilità a livello locale, la presenza sul territorio di nuovi soggetti non deve diventare un pretesto per sottrarsi e demandare ad altri il le conseguenze delle proprie inadempienze.

Gli obiettivi di miglioramento ambientale di una PA dovrebbero comprendere azioni concrete che diano evidenza di un atteggiamento proattivo nei confronti degli ATO e degli Enti Gestori come ad esempio il dotarsi di una procedura condivisa che stabilisca ruoli e responsabilità.

4. Strumenti di supporto alle politiche ambientali

Gli obiettivi di miglioramento dovrebbero mettere in evidenza l'impegno della PA (in particolare quello di Regioni e Province) nella diffusione e incentivazione sul territorio amministrato di misure volte alla protezione dell'ambiente quali:



- a) Certificazione ambientale
- b) Adesione ad Agenda 21
- c) Partecipazione a Bandi dell'Unione Europea (ad es. Progetti Life)
- d) Uso di tecnologie a fonti energetiche rinnovabili
- e) Certificati verdi
- f) Istituzione di corsi di formazione (vedi anche le scuole EMAS) volti alla creazione
- g) di figure professionali in campo ambientale
- h) Istituzione di strutture di consulenza ambientale per le piccole imprese
- i) GPP (Green Public Procurement), più noto come Acquisti verdi, con obiettivi
- j) superiori a quelli previsti dalla legge

Tali misure possono essere promosse attraverso l'adozione di misure quali sgravi fiscali, semplificazioni amministrative, finanziamenti diretti ed accordi con Istituti di Credito, attribuzione di punteggi specifici nei bandi.