

**Il ruolo degli Enti locali e delle Pubbliche Amministrazioni nello  
sviluppo degli schemi di certificazione ambientale volontaria  
EMAS e ISO 14001**

**RAPPORTO FINALE**

Progetto promosso e sostenuto da:

*Qualitambiente – Associazione dei Territori Italiani Certificati*

Nell'ambito di una collaborazione con:

*OSIGA, Osservatorio sui Sistemi di Gestione Ambientale dello IEFE - Bocconi*

Rapporto a cura di:

Fabio Iraldo, Michela Melis ed Elisa Tallone

IEFE – Istituto di Politica ed Economia dell'Energia e dell'Ambiente  
Università Commerciale Luigi Bocconi, Milano

## PREMESSA

Il presente documento costituisce il rapporto finale di un progetto di ricerca finalizzato ad approfondire il ruolo degli Enti locali e delle Pubbliche Amministrazioni nello sviluppo degli schemi di certificazione ambientale volontaria, nonché le specificità dell'applicazione degli stessi schemi a questa importante tipologia di "organizzazioni", così come definite dalla norma ISO 14001 e dal Regolamento Emas.

Il progetto nasce dalla collaborazione fra l'*Osservatorio sui Sistemi di Gestione Ambientale* dello **IEFE - Università Bocconi**, un'iniziativa che aggrega stakeholder di diverso tipo (istituzioni, associazioni imprenditoriali, singole imprese e Organizzazioni Non Governative) al fine di favorire un confronto sui temi della gestione ambientale, e *QualitAmbiente*, associazione che riunisce oltre 30 amministrazioni territoriali ed enti locali che hanno intrapreso un percorso di certificazione ambientale, allo scopo di promuoverne la diffusione e valorizzare al contempo le capacità di intervento e influenza di tali enti in tutte le sedi rilevanti, sociali e istituzionali, a sostegno e promozione di concrete politiche di sviluppo sostenibile.

Il progetto è stato condotto da Fabio Iraldo (direttore di ricerca), Michela Melis ed Elisa Tallone.

Premessa da cui muove il lavoro è la considerazione del duplice ruolo che gli Enti locali rivestono nello sviluppo dei sistemi di gestione ambientale, in qualità di attori che possono direttamente impegnarsi in un percorso di certificazione volontaria, ovvero di soggetti che possono operare in modo consapevolmente orientato a sollecitare e facilitare l'adozione di comportamenti corretti sotto il profilo ambientale da parte di altri attori localizzati sul territorio governato (cittadini e imprese in primo luogo) o a vario titolo coinvolti nel proprio sistema di relazioni (fornitori, appaltatori etc.).

Il lavoro si sviluppa attraverso quattro principali ambiti di approfondimento:

- l'applicazione degli schemi EMAS e ISO14001 da parte delle Pubbliche Amministrazioni;
- il ruolo degli Enti locali e delle PA nella promozione degli schemi sul territorio;
- le opportunità legate al *green public procurement*;
- i possibili meccanismi premianti e le forme di riconoscimento attivabili a favore delle Pubbliche Amministrazioni certificate.

Per ciascun ambito viene presentata una sintesi delle esperienze più significative maturate nei contesti italiano ed estero ed un'analisi del relativo quadro normativo e istituzionale di riferimento. Ad esse si affianca, all'interno di specifici box nelle diverse sezioni del documento, una raccolta di evidenze, di proposte e di orientamenti - in parte emersi già in occasione degli incontri organizzati da *QualitAmbiente* nel corso del 2005 - per promuovere la condivisione e lo scambio di esperienze delle autorità locali impegnate nella certificazione ambientale. Scopo di tali "finestre informative e propositive" è quello di offrire, per ciascun tema, suggerimenti ed indicazioni utili alla definizione di una serie di interventi e misure che potrebbero essere attivati nelle sedi istituzionali competenti, allo scopo di incentivare la partecipazione degli enti locali agli schemi di certificazione e di migliorare l'efficacia degli strumenti volontari di politica ambientale nei territori governati.

## INDICE

<b>1. L'applicazione di EMAS/ISO14001 da parte delle Pubbliche Amministrazioni.....</b>	<b>pag. 4</b>
1.1 La diffusione delle certificazioni.....	pag. 5
1.2 Le peculiarità dell'applicazione nelle Pubbliche Amministrazioni.....	pag. 10
1.2.1 L'influenza di EMAS sulla performance ambientale delle Pubbliche Amministrazioni.....	pag. 11
1.2.2 Motivazioni e incentivi all'adozione dello schema.....	pag. 16
1.2.3 Ostacoli e barriere all'adozione dello schema.....	pag. 18
1.2.4 I benefici associati alla certificazione ambientale.....	pag. 20
<b>2. Il ruolo degli Enti locali nella promozione di EMAS e ISO14001 sul territorio.....</b>	<b>pag. 23</b>
2.1 Programmi e azioni di sensibilizzazione dei cittadini.....	pag. 23
2.2 Il rapporto con gli attori economici del territorio.....	pag. 25
2.2.1 Incentivi e semplificazioni per le imprese.....	pag. 25
2.2.2 L'attivazione di risorse collettive per il territorio.....	pag. 27
2.2.3 L'applicazione dell'EMAS in chiave territoriale: il ruolo degli enti locali.....	pag. 33
<b>3. Le opportunità legate al <i>Green Public Procurement</i>.....</b>	<b>pag. 36</b>
3.1 Dimensioni e potenzialità degli acquisti pubblici in ottica ambientale.....	pag. 36
3.2 Il contesto normativo-istituzionale.....	pag. 37
3.3 <i>Green Public Procurement</i> : le principali iniziative.....	pag. 43
3.3.1 Il GPP in Italia.....	pag. 44
3.4 Le indicazioni emergenti dalle esperienze degli enti.....	pag. 47
<b>4. Meccanismi premianti e forme di riconoscimento per le Pubbliche Amministrazioni certificate/registrate.....</b>	<b>pag. 52</b>
<b>Riferimenti bibliografici.....</b>	<b>pag. 55</b>

## 1. L'APPLICAZIONE DI EMAS E ISO14001 DA PARTE DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

A partire dal V Programma Quadro in materia ambientale (1993-2000), le politiche ambientali europee sono state improntate ad una serie di principi (di sviluppo sostenibile, di prevenzione dell'inquinamento, di ricerca del miglioramento continuo delle prestazioni ambientali, di condivisione delle responsabilità di tutti gli attori) volti a superare l'approccio impositivo caratteristico di un sistema "command and control", fondato sulla fissazione di limiti e sulla regolamentazione dei comportamenti da osservare, nonché sulla verifica e monitoraggio esercitato sull'impresa da parte degli organi di controllo.

L'affermazione di tali principi quali elementi-cardine alla base delle politiche e delle azioni ambientali dei Paesi dell'Unione ha comportato significative innovazioni nelle forme e negli strumenti di governo del territorio. A livello locale, in particolare, sono stati introdotti una serie di strumenti (Agenda XXI Locale, Carta di Aalborg, Convenzione di Aarhus, etc.) volti a favorire in modo diverso l'adesione a processi condivisi, partecipati e volontari da parte di tutti gli interlocutori sociali e produttivi del territorio amministrato. In tale contesto, la possibilità di ottenere un riconoscimento dell'impegno nella gestione delle proprie problematiche ambientali è stata colta da molte amministrazioni locali europee che, a diversi livelli, si stanno avviando lungo il percorso della certificazione del proprio sistema di gestione ambientale, secondo gli schemi ISO 14001 ed EMAS.

Con riferimento in particolare allo schema comunitario, va notato che una tappa fondamentale del coinvolgimento delle Pubbliche Amministrazioni nell'attuazione di questo strumento volontario è stato rappresentato dal passaggio dal primo Regolamento del 1993 al Regolamento n.761/01 (c.d. EMAS II), che ha ampliato la gamma delle entità in grado di ottenere la registrazione EMAS, estendendola alle organizzazioni appartenenti ai settori non industriali, quali i servizi, il turismo, la distribuzione commerciale e, appunto, le organizzazioni pubbliche<sup>1</sup>.

L'estensione dello schema ha aperto prospettive importanti per il settore pubblico: a cinque anni di distanza dalla revisione del 2001 (e in previsione della prossima, il cui completamento è atteso nell'anno corrente), i dati relativi all'applicazione del Regolamento EMAS alle PA nell'Unione Europea mettono infatti in luce come la registrazione rappresenti sotto molti aspetti un'opportunità importante per le autorità locali, ed uno strumento promettente per l'evoluzione dei rapporti con gli attori economici e sociali del territorio governato.

Contemporaneamente, le esperienze sviluppate dalle autorità locali in molti Paesi evidenziano come l'applicazione degli schemi di certificazione ambientale volontaria presenti difficoltà dovute al diverso approccio richiesto per questa tipologia di organizzazioni, e alla necessità di adattamento e reinterpretazione di strumenti metodologici e operativi<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Prima della revisione del Regolamento, le autorità locali di diversi paesi, in particolare Germania e Regno Unito, hanno partecipato a progetti pilota finalizzati alla registrazione sperimentale degli enti basati sull'Art. 14 del Reg. n.1836/93. Nel Regno Unito, le registrazioni EMAS di amministrazioni locali risalgono a prima del 2001: nell'ambito del progetto *LA-EMAS (Local Authority-EMAS)*, 7 amministrazioni locali sperimentarono l'applicazione di un sistema di gestione ambientale. Il progetto si concluse nel 1995 con la stesura di una "normativa" che regolava l'applicabilità di un sistema di gestione ambientale alle autorità locali e di una linea guida finalizzata a supportare le singole amministrazioni locali. Il regolamento venne diffuso all'interno del Regno Unito attraverso una specifica circolare (DoE Circular 2/95, o normativa *LA-EMAS*), che divenne il punto di riferimento normativo per l'implementazione di EMAS nelle amministrazioni locali inglesi nei primi anni novanta (Baldin, Amonini, 2004).

<sup>2</sup> Negli anni novanta i governi nazionali di alcuni paesi (Regno Unito, Norvegia) hanno spinto le autorità locali verso l'adozione di SGA attraverso l'emanazione di standard specifici per le istituzioni locali (Riglar, 1997; Aall, 1999; Swift, Broady, 1998). In altri casi, come in Svezia, i governi nazionali hanno imposto l'implementazione di un SGA solo per

Anche in Italia, le PA (soprattutto Enti locali) che per primi hanno sperimentato l'adozione di un sistema di gestione ambientale hanno, da un lato, superato rilevanti difficoltà e ostacoli legati al carattere innovativo delle loro esperienze e, dall'altro, iniziato a percepire i vantaggi e i benefici connaturati all'utilizzo di questo strumento. Queste esperienze-pioniere italiane hanno inoltre evidenziato la molteplicità e le potenzialità degli strumenti e delle modalità con cui gli enti locali possono giocare un ruolo cruciale sotto il profilo del supporto e della promozione degli schemi di certificazione ambientale presso gli altri attori con cui interagiscono: dalle diverse forme di incentivo economico (connesse, ad esempio, alla detassazione), alle opportunità legate alla semplificazione amministrativa (ad esempio in sede di rilascio o rinnovo di autorizzazione), fino alle politiche di acquisto improntate a criteri ambientali (cosiddetto *green public procurement*).

**EMAS I (Reg. 1836/93) → Registrazione sperimentale delle P.A. intese come soggetti erogatori di servizi di pubblica utilità**

Articolo 14 (Inclusione di altri settori) *“A titolo di esperimento, gli Stati membri possono applicare a settori diversi da quello industriale, ad esempio al commercio e ai servizi pubblici, disposizioni analoghe a quelle previste dal sistema di ecogestione e audit.”*

**EMAS II (Reg. 761/01) → P.A. come soggetti di politica pubblica che svolgono attività di gestione e pianificazione territoriale e che regolano i rapporti tra sostenibilità ambientale e miglioramento della qualità della vita**

Allegato I.8 decisione della Commissione (CE) n.681/2001 del 7 settembre 2001 relativa agli orientamenti per l'attuazione del Regolamento (CE) n.761/2001 → AUTORITA' LOCALI E ISTITUZIONI GOVERNATIVE

*“[...] gli aspetti ambientali indiretti, come quelli derivanti dalle politiche dell'autorità, possono essere più importanti e quindi i problemi da considerare non possono essere limitati soltanto alla struttura organizzativa di gestione e agli aspetti ambientali diretti associati.*

*Le responsabilità politiche di un'amministrazione pubblica sono infatti legate alla gestione del territorio e alla qualità della vita, presente e futura, dei cittadini sotto la sua responsabilità.”*

**Fig. 1 – Elementi caratterizzanti per le PA del passaggio da EMAS I a EMAS II**

### **1.1 La diffusione delle certificazioni volontarie nelle PA**

Nell'Unione Europea, i dati relativi alle Pubbliche Amministrazioni registrate EMAS evidenziano un trend in crescita: 162 a fine 2005, 189 a fine 2006, 268 a marzo 2008 (EC 2008).

Il Paese con il maggior numero di autorità pubbliche registrate è l'Italia, seguita da Germania e Spagna:

---

le autorità di governo centrali, escludendo quelle locali (*Swedish National Government, 1996*).

Come si vedrà più avanti, l'inclusione in uno schema di gestione e audit delle politiche di un'autorità pubblica richiede un significativo adattamento delle metodologie alla base del funzionamento dei sistemi di gestione. Si tratta innanzitutto di tenere conto delle particolari caratteristiche dei processi decisionali e delle dinamiche di comunicazione e di potere all'interno delle amministrazioni pubbliche, con riferimento sia al piano dei rapporti infraorganizzativi sia a quello delle relazioni con organizzazioni esterne all'amministrazione pubblica.

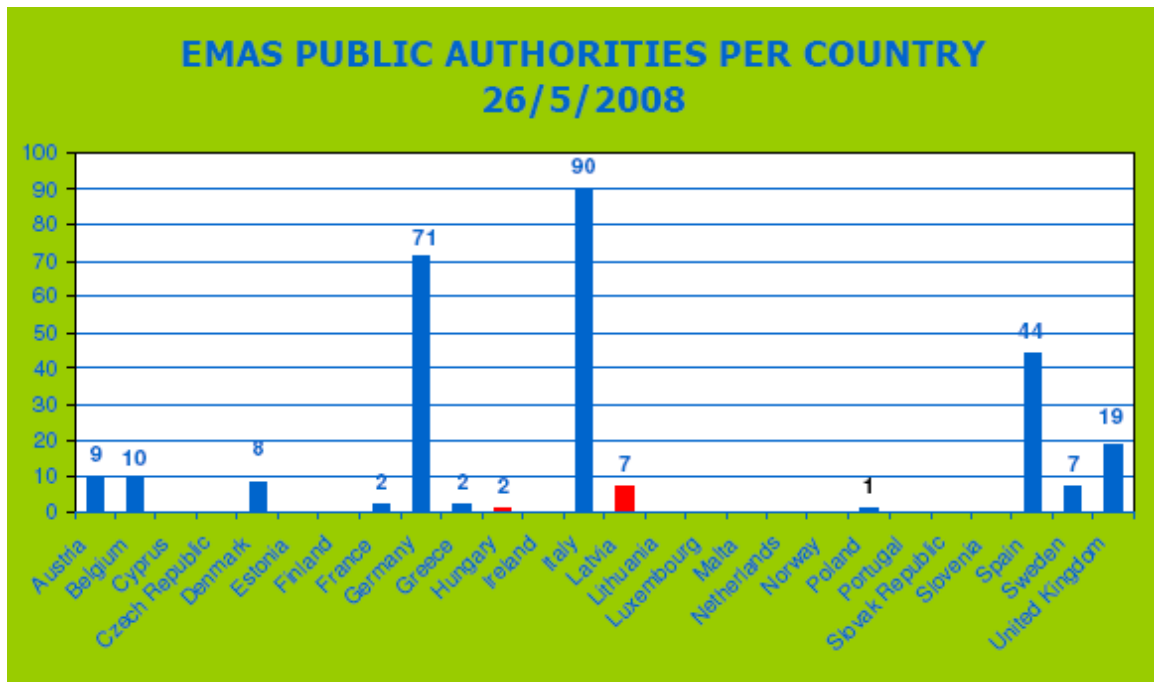


Fig. 2 - Diffusione di EMAS nelle Autorità Locali (Fonte CE, maggio 2008)

Gli enti locali italiani registrati sono in prevalenza comuni di piccole dimensioni mentre meno rapido è il ritmo di crescita dell'EMAS nelle amministrazioni di livello superiore. In questo ambito, le prime esperienze "pilota" si riferiscono alle Province di Teramo e Viterbo<sup>3</sup>, le cui registrazioni fanno riferimento ad una parte dell'ente, mentre la Provincia di Parma e, più recentemente, la Provincia di Bologna (nel 2006) hanno conseguito, fra le prime in Europa, la registrazione applicata all'intera organizzazione (Tabella 1).

A livello europeo, ed in particolare in Germania, l'adesione allo schema comunitario si estende anche ad amministrazioni ampie e complesse. Esempi interessanti sono rappresentati dal Ministero federale per l'ambiente dell'Austria e dall'Agenzia per la Protezione Ambientale della Danimarca.

Autorità Locali italiane registrate EMAS	Tipologia di Enti Locali registrati
Comune di Abano Terme (PD) Comune di Albissola Marina (SV) Comune di Albisola Superiore (SV) Comune di Albosaggia (SO) Comune di Belluno (BL) Comune di Bevagna (PG) Comune di Bibbona (LI) Comune di Bieno (TN) Comune di Castiglione della Pescaia (GR) Comune di Calice al Cornoviglio (SP) Comune di Camerino (Macerata) Comune di Cavriago (RE) Comune di Celle Ligure (SV) Comune di Cervia (RA)	84 Comuni

<sup>3</sup> La Provincia di Viterbo ha inoltre attivato nel 2002 il progetto pilota LIFE *New Tuscia*, con l'obiettivo di sperimentare l'applicazione di EMAS a livello di distretto territoriale, e di portare alla registrazione individuale i nove Comuni della Provincia partecipanti al progetto stesso.

Comune di Cesana Torinese (Torino)  
Comune di Cinte Tesino (TN)  
Comune di Cirimido (CO)  
Comune di Chiomonte (TO)  
Comune di Conco (VI)  
Comune di Coseano (UD)  
Comune di Dairago (MI)  
Comune di Dignano (UD)  
Comune di Fabbriche di Vallico (LU)  
Comune di Foligno (PG) – Area Ambiente  
Comune di Foza (VI)  
Comune di Fagagna (UD)  
Comune di Felino (PR)  
Comune di Feltre (BL)  
Comune di Fiavé (TN)  
Comune di Figline Valdarno (FI)  
Comune di Follonica (Grosseto)  
Comune di Forni di Sopra (UD)  
Comune di Gallio (VI)  
Comune di Galzignano Terme (PD)  
Comune di Gavorrano (GR)  
Comune di Grosseto (Grosseto)  
Comune di Guiglia (MO)  
Comune di Langhirano (PR)  
Comune di Limido Comasco (CO)  
Comune di La Valle Agordina (BL)  
Comune di Limbiate (MI)  
Comune di Lesignano de' Bagni (PR)  
Comune di Lusiana (VI)  
Comune di Martinsicuro (TE)  
Comune di Montalto di Castro (VT)  
Comune di Monterotondo Marittimo (GR)  
Comune di Oulx (TO)  
Comune di Oriolo Romano (VT)  
Comune di Pasiano di Pordenone (PN)  
Comune di Pedavena (BL)  
Comune di Pineto (TE)  
Comune di Prata di Pordenone (PN)  
Comune di Proceno (VT)  
Comune di Piancastagnaio (SI)  
Comune di Pievebovigliana (MC)  
Comune di Ponte nelle Alpi (BL)  
Comune di Quattro Castella (Reggio Emilia)  
Comune di Ragogna (UD)  
Comune di Rive d'Arcano (UD)  
Comune di Roana (VI)  
Comune di Rosignano Marittimo (LI)  
Comune di Recoaro Terme (VI)  
Comune di San Daniele del Friuli (UD)  
Comune di Sarmato (PC)  
Comune di Sauze di Cesana (TO)  
Comune di Scarlino (GR)  
Comune di Scansano (GR)  
Comune di Schio (Vicenza)  
Comune di Sestriere (TO)  
Comune di Sigillo (PG)  
Comune di Silvi (TE)  
Comune di Spello (PG)

Comune di Trevi (PG)	
Comune di Tavernelle Val di Pesa (FI)	
Comune di Telve (TN)	
Comune di Tizzano Val Parma (Parma)	
Comune di Tenno (Trento)	
Comune di Valstagna (VI)	
Comune di Varazze (SV)	
Comune di Verzegnis (UD)	
Comune di Varese Ligure (SP)	
Comune di Vado Ligure (SV)	
Comune di Villa Lagarina (TN)	
Comune di Vinchio (AT)	
Comunità Montana Alta Val Polcevera (Genova)	
Comunità Montana Alta Val di Susa	
Comunità Montana Alta e Media Valle del Reno (BO)	
Comunità Montana Appennino Parma Est	
Comunità Montana del Casentino (AR)	
Comunità Montana Cinque Valli Bolognesi	
Comunità Montana della Valchiavella (SO)	<b>12</b> Comunità Montane
Comunità Montana delle Valli Curone, Grue e Ossona (AL)	
Comunità Montana Valli del Nure e dell'Arda (Piacenza)	
Comunità Montana Unione Valle del Samoggia (BO)	
Comunità Montana Valli Stura e Orba (GE)	
Comunità Montana Valtellina di Tirano	
Provincia di Bologna	
Provincia di Parma (Parma)	
Pres. Direzione Generale, Assessorato Ambiente - Provincia di Bergamo	<b>6</b> Province (3 SGA applicati solo a parte dell'organizzazione)
Sett. Ambiente, Energia e Polizia Provinciale (Teramo)	
Assessorato Ambiente, Agricoltura - Provincia di Viterbo (Viterbo)	
Provincia di Siena – attività generali di amministrazione pubblica	
Polo Turistico di Bibione <sup>4</sup> (Venezia)	<b>1</b> Polo Turistico
ATO Laguna Venezia	
ARPA Toscana	
Consorzio di gestione di Torre Guaceto	<b>6</b> Altri enti pubblici locali
Comprensorio Bassa Valsugana e Tesino	
Consorzio per lo Sviluppo Industriale del Comune di Monfalcone	
Consorzio ZIPA (zone imprenditoriali della Provincia d'Ancona)	
Parco Naturale Paneveggio Pale di San Martino	
<b>TOTALE</b>	<b>109</b> amministrazioni pubbliche

**Tab. 1 - EMAS nelle autorità locali in Italia (Fonte CE, Maggio 2008)**

Per quanto riguarda le certificazioni ISO14001:2004, i dati in Italia mostrano un totale di 250 enti pubblici locali certificati, diffusi prevalentemente nelle regioni centro-settentrionali. Conformemente al quadro comunitario, si tratta per la maggior parte di amministrazioni comunali (oltre il 65 %), mentre la diffusione tra Province e Regioni risulta molto più limitata (15%); il restante 20% è rappresentato da altri enti, fra cui parchi, aree protette, comunità montane, etc. (dati Sincert 31 agosto 2006).

Con riferimento alle specifiche dinamiche applicative della certificazione ISO14001 e della

<sup>4</sup> La registrazione del Polo Turistico di Bibione è avvenuta in seguito alla firma, nel 2000, di un Protocollo di Intesa per l'applicazione sperimentale del Regolamento EMAS all'area territoriale. Tra i soggetti firmatari del Protocollo (oltre al Comitato EMAS Italia, organizzazioni pubbliche, associazioni di categoria e singoli operatori) vi sono quattro Pubbliche Amministrazioni: Comune di san Michele al Tagliamento, Ministero dell'Ambiente, Regione Veneto, Provincia di Venezia.

registrazione EMAS nelle PA, le esperienze esaminate (si vedano in particolare i paragrafi 1.2.1 e 1.2.2.) mostrano come tali strumenti possano risultare idonei non solo a contribuire al perseguimento degli obiettivi di tutela ambientale, in particolare dell'autorità locale, ma anche a rispondere adeguatamente alle esigenze delle diverse realtà territoriali amministrative.

La rilevanza attribuita agli aspetti ambientali indiretti, alla comunicazione e all'interazione con i soggetti presenti sul territorio fanno sì che ISO 14001 ed EMAS possano rappresentare, ad esempio nel caso dei comuni "turistici", un'importante occasione di marketing territoriale in grado di incrementare la visibilità e attrattività complessiva del territorio, ovvero, per i comuni con significativi insediamenti industriali nell'ambito del proprio territorio, uno strumento capace di rispondere alle necessità di mediazione tra il cittadino e le imprese, etc.

***Focus: campo di applicazione***

✓ Molte Pubbliche Amministrazioni hanno adottato un approccio graduale alla certificazione, che parte dall'applicazione ad una parte dell'ente per estenderla progressivamente all'intera organizzazione. Tale approccio non è però condiviso da tutti gli attori del sistema: molti ritengono che si debba chiedere alle amministrazioni di sottoscrivere l'impegno ad estendere la certificazione a tutto l'ente entro un certo limite di tempo, anche per rafforzarne la credibilità. D'altra parte, alcune amministrazioni che hanno certificato solo un settore hanno incontrato peraltro significative difficoltà di coinvolgimento delle persone che operano nelle altre parti/settori dell'organizzazione.

✓ A tale proposito, con la Decisione del 18 febbraio 2008, il Comitato Ecolabel Ecoaudit ha affermato che la "parcellizzazione" delle Pubbliche Amministrazioni ai fini della Registrazione EMAS non è accettabile. Tuttavia consente agli enti pubblici complessi (Regioni, Province e Comuni con più di 40.000 abitanti) di ricorrere a una registrazione progressiva, a condizione che<sup>5</sup>:

- la registrazione parta da un'entità "minima" dell'Ente pubblico che abbia la gestione amministrativa, finanziaria e tecnica, poteri autonomi di spesa e di organizzazione delle risorse umane, che abbia la responsabilità gestionale di aspetti significativi dal punto di vista ambientale e/o delle criticità del territorio, e la cui direzione sia rappresentata da un soggetto o organismo interno con autorità sulla gestione delle risorse dell'intera organizzazione (es. il Sindaco/Presidente, Giunta o Consiglio);
- sia comunque sottoscritto l'impegno a pervenire a una registrazione dell'intera organizzazione, sulla base di un progetto presentato al Comitato

✓ A causa delle frequenti difficoltà legate al rapporto tra PA e Soggetto Gestore del Servizio Idrico Integrato<sup>6</sup>, il Comitato Ecolabel Ecoaudit ha deciso in proposito che la Registrazione EMAS venga concessa a quelle Pubbliche Amministrazioni in cui si riscontrino<sup>7</sup>:

- la completa realizzazione delle opere di captazione, adduzione, distribuzione, collettamento mediante fognatura, depurazione delle acque reflue;
- l'evidenza oggettiva di procedure condivise in cui siano chiaramente indicati i relativi ruoli e le responsabilità ricoperti dalla Pubblica Amministrazione e dal Soggetto Gestore del Servizio

<sup>5</sup> Decisione del Comitato EMAS-Ecolabel del 18 febbraio 2008.

<sup>6</sup> Le principali difficoltà riscontrate sono: a) riduzione dei margini operativi della Pubblica Amministrazione ovvero in un disallineamento tra esigenze, obiettivi, tempistiche, della Pubblica Amministrazione rispetto ai programmi e alle tempistiche del Soggetto Gestore; b) ritardi nella realizzazione delle opere (reti fognarie, impianti di depurazione) e violazione (in alcuni casi) delle normative cogente; c) confusione di ruoli e responsabilità causa di disservizi, conflitti, difficoltà di reperimento dei dati, carenza di controlli etc. Tali problematiche hanno comportato in certi casi il diniego della Registrazione EMAS (APAT 2008).

<sup>7</sup> Decisione del Comitato EMAS-Ecolabel del 5 dicembre 2007.

Idrico Integrato anche al fine di monitorare l'efficace funzionamento degli impianti di depurazione delle acque reflue;

- la capacità oggettiva della Pubblica Amministrazione di acquisire informazioni sul reale stato di salute delle acque al fine di monitorare il pieno rispetto della normativa cogente e l'operato del Soggetto Gestore;

- in caso di criticità, la capacità da parte della Pubblica Amministrazione di attivare opportune azioni sul Soggetto Gestore in virtù di quanto stabilito nelle convenzioni e nella carta dei servizi (art. 151 e 152 del D.lgs 152/2006)

✓ Una proposta per la revisione dell'EMAS e per il futuro di ISO 14001 potrebbe essere quella di inserire fra i requisiti le decisioni del Comitato, in particolare una richiesta alle PA di esplicitare l'impegno a registrare tutto l'ente, chiedendo altresì di specificare l'orizzonte temporale in cui si intende raggiungere il risultato. Tale requisito non dovrebbe però imporre vincoli temporali predefiniti, che potrebbero rappresentare una barriera per molte amministrazioni.

✓ *QualitAmbiente* potrebbe farsi parte attiva nel promuovere la diffusione di informazioni al pubblico su quali amministrazioni hanno una certificazione, per quali loro parti, quali sono gli impegni di estensione della stessa, etc.

## 1.2 Le peculiarità dell'applicazione nelle Pubbliche Amministrazioni

Il tema dell'applicazione dei sistemi di gestione ambientale alle Pubbliche Amministrazioni (e in particolare alle autorità locali) è oggetto di numerosi studi e ricerche, a livello sia teorico (Emilson, Hjelm 2005, Noren, Von Malborg 2004, Erdmenger 1998, Levett 1997, *et al.*) sia operativo, attraverso molteplici progetti, con riferimento sia ad EMAS I (PIE 1997, LACE 1997, EMSs of Finnish Local Authorities, 1997, EURO-EMAS 2001 *et al.*) che EMAS II (IEFE *et al.* 2006, S. Superiore S.Anna di Pisa 2005, EMAS Peer Review 2004, NEST 2007, TANDEM 2004, EU COMPASS 2006, EMAS LAB 2006, LEAP 2006, *et al.*).

L'analisi della letteratura pone fortemente in evidenza come tali enti, al pari di ogni altra organizzazione, presentino aspetti ambientali talora molto significativi, legati alle proprie strutture e all'erogazione di alcuni servizi. Ciò che più rileva tuttavia è che tali enti sono istituzionalmente dotati di poteri di governo e gestione del territorio di propria competenza: essi sono cioè in grado di influenzare, attraverso la pianificazione, la programmazione, il controllo e il corretto esercizio delle funzioni amministrative, le attività e i comportamenti della collettività governata (imprese e cittadini).

Le peculiarità che caratterizzano l'approccio alla certificazione ambientale da parte delle Pubbliche Amministrazioni possono essere indagate sotto diversi aspetti, in termini di:

- influenza sulla performance ambientale delle organizzazioni;
- motivazioni e incentivi all'adozione;
- ostacoli e barriere all'adozione e implementazione;
- benefici associati alla certificazione ambientale.

### 1.2.1 L'influenza sulla performance ambientale delle Pubbliche Amministrazioni

### *Aspetti Ambientali Diretti*

Uno scopo importante di EMAS e ISO 14001 è la riduzione dell'impatto ambientale complessivo delle organizzazioni. Un obiettivo è dato dal miglioramento della performance ambientale complessiva, intendendo per questa i livelli effettivi di emissioni, di rifiuti e di utilizzo di risorse.

In termini generali, sia i contributi teorici sia la letteratura empirica e le esperienze applicative sviluppate dalle autorità locali in Europa (IEFE *et al.* 2006, S. Superiore S. Anna di Pisa 2005, EURO-EMAS 2001, Focus Lab, 2003, EMAS Peer Review 2004, *et. al.*) evidenziano il successo di EMAS e ISO 14001 nel migliorare la performance ambientale degli enti, sia in termini di miglioramento complessivo, che di impatti ambientali specifici.

La maggior parte delle esperienze maturate in Europa (IEFE *et al.* 2006, EURO-EMAS 2001, Focus Lab 2003, EMAS Peer Review 2004) evidenzia, tra i principali benefici indotti dall'applicazione degli schemi di certificazione ambientale volontaria, il *miglioramento della gestione dei rifiuti*, in termini prevalentemente di aumento della raccolta differenziata piuttosto che di riduzione della produzione.

Miglioramenti significativi si registrano inoltre rispetto all'*utilizzo delle risorse* e al *miglioramento delle condizioni ambientali del territorio amministrato*.

In sintesi, l'evidenza emergente dalla letteratura può essere riassunta nei seguenti punti:

- in Italia, un'indagine condotta su un campione di 19 autorità locali certificate e/o registrate (17 Comuni e 2 Province, con 18 enti certificati ISO14001 e 3 registrati EMAS) (Focus Lab, 2003) evidenzia come i maggiori risultati ottenuti dagli enti consistano nell'*aumento della raccolta differenziata* (63% del campione intervistato) e nel *generale miglioramento delle condizioni ambientali del territorio amministrato* (58%). Seguono la *riduzione dei consumi di acqua* (31%), il *risparmio energetico* (31%) e l'*utilizzo di cancelleria "ecologica"* (26%);
- nell'Unione Europea, il progetto EURO-EMAS (progetto Life conclusosi nel 2001, e primariamente finalizzato a dimostrare il valore di EMAS per le autorità locali) coinvolse 9 autorità locali, con l'obiettivo, fra gli altri, di raggiungere un incremento della performance ambientale di ciascun ente del 33% lungo i tre anni di durata del progetto. I risultati del progetto dimostrano che EMAS contribuisce al miglioramento della performance ambientale delle municipalità coinvolte per diversi impatti ambientali, anche se l'entità del miglioramento dipende fortemente dal "punto di partenza" dell'ente. In altre parole, per le autorità locali che già registravano una buona performance ambientale delle proprie attività, un miglioramento del 33% risultava un obiettivo difficile da raggiungere. I principali risultati raggiunti dalle autorità locali partecipanti riguardano la *gestione dei rifiuti* (sia in termini di riduzione della produzione che di incremento della percentuale di riciclaggio), il *miglioramento nell'uso delle risorse* e l'*efficienza energetica*;
- nell'ambito dell'*EMAS Peer Review for Cities Project* (progetto Life finalizzato, fra l'altro, alla promozione dell'EMAS nelle autorità locali dei Paesi nuovi entranti dell'UE), le municipalità coinvolte sono state sottoposte ad un'indagine finalizzata a valutare l'esperienza nell'implementazione del proprio sistema di gestione ambientale. L'indagine ha coinvolto 55 municipalità appartenenti a 19 Paesi europei. Per quanto attiene in particolare l'efficacia nel miglioramento della performance ambientale, alle autorità locali è stato chiesto di indicare quale, fra i diversi reparti/uffici dell'amministrazione, aveva registrato i miglioramenti più significativi. La tabella seguente evidenzia come quasi tutti i soggetti (122 su un totale di 128) abbiano dichiarato il successo dell'applicazione del sistema di gestione ambientale nel proprio dipartimento/ufficio:

	Dipartimento/ufficio dell'ente	Miglioramento della performance ambientale		Assenza di miglioramento
		numero	%	
1	Rifiuti	20	16%	0
2	Risorse idriche	15	12%	0
	Energia	15	12%	1
4	Green Procurement	14	11%	0
5	Scuole e case di riposo	12	10%	0
6	Amministrazione centrale	11	9%	2
	Trasporti	11	9%	2
8	Pianificazione Territoriale	10	8%	0
9	Qualità dell'aria	7	6%	0
	Altro	7	6%	1
	<b>TOTALE</b>	<b>122</b>	<b>100%</b>	<b>6</b>

**Tab. 2 – Miglioramento della performance ambientale (EMAS Peer Review for Cities Project, 2004)**

Per quanto concerne le *ragioni* del successo nei miglioramenti registrati, la maggioranza delle risposte fornite evidenzia come il *diretto coinvolgimento del personale* nella gestione ambientale sia quasi sempre una delle motivazioni fondamentali alla base dei miglioramenti stessi. Contestualmente, le motivazioni maggiormente indicate per il mancato raggiungimento di significativi miglioramenti riguardano la *scarsa informazione*, la *manca di controllo del processo*, e la *scarsa rilevanza della variabile ambientale fra le priorità del reparto/funzione/dipartimento*.

Il progetto EMAS Peer Review ha indagato inoltre il rapporto tra successo nell'implementazione del sistema di gestione ambientale e tipo di sistema applicato. Sotto questo profilo, i risultati dell'indagine evidenziano come EMAS sia percepito come uno schema di successo per tutti i dipartimenti/funzioni, producendo i migliori risultati nell'ambito del *green procurement* e dell'applicazione nelle scuole. L'ISO14001, il secondo sistema di gestione ambientale più diffuso fra le autorità locali coinvolte, si rivela uno schema di successo nella maggior parte dei dipartimenti, ma non negli uffici deputati alla gestione di *green procurement*, *qualità dell'aria*, e *pianificazione territoriale*.

**Focus: specificità della certificazione**

- ✓ la certificazione ambientale delle amministrazioni pubbliche ha caratteristiche peculiari che la rendono molto diversa dalle certificazioni dell'industria; ciononostante, i soggetti coinvolti nell'applicazione del sistema spesso non tengono conto di tali specificità, legandosi troppo alla interpretazione di riferimenti (EMAS e ISO) non pensati per i soggetti pubblici
- ✓ nell'ambito della revisione del Regolamento EMAS o per il futuro della ISO 14001, si potrebbe pensare di creare un set di requisiti specifico per le amministrazioni pubbliche che tenga conto delle loro specificità sotto forma, ad esempio, di una "appendice" del Regolamento EMAS o della ISO 14001, che faccia da riferimento per gli enti locali e le P.A., ma che sia utile anche ai verificatori / certificatori
- ✓ tale sistema dovrebbe comunque dar luogo alla stessa certificazione prevista per le altre

tipologie di organizzazioni, basata però su requisiti che, su molti aspetti, potrebbero essere più flessibili e più adatti alle realtà pubbliche

***Focus: procedure e gestione***

- ✓ molte amministrazioni trovano difficoltà nel rendere pienamente coerente l'assetto gestionale e procedurale degli schemi EMAS/ISO con l'assetto amministrativo adottato dalle strutture pubbliche. Significative criticità si riscontrano ad esempio con riferimento al controllo operativo e alla difficoltà di redigere procedure sull'istruttoria delle pratiche o sul comportamento del personale
- ✓ molte PA auspicano dunque una maggiore flessibilità da parte degli attori del sistema nel considerare i requisiti di EMAS/ISO come soddisfatti dagli strumenti tipici delle (e già radicati nelle) realtà pubbliche
- ✓ Per quanto riguarda EMAS, in particolare, potrebbe essere proposta una Raccomandazione CE (analoga nella tipologia dei contenuti alla n.680/2001/CE sulle piccole e medie imprese) che aiuti ad adottare elementi di flessibilità nel valutare come una Pubblica Amministrazione può soddisfare in modo implicito e non formalizzato i requisiti più "gestionali" del Regolamento. La flessibilità e le semplificazioni procedurali dovrebbero essere valutate anche in relazione ai diversi settori di cui si compongono le PA. Lo stesso potrebbe essere proposto in ambito ISO.
- ✓ *QualitAmbiente* potrebbe proporre uno studio finalizzato all'identificazione degli elementi di corrispondenza/parallelo tra strumenti, prassi e strutture amministrative e requisiti dell'EMAS e di ISO

***Aspetti Ambientali Indiretti***

Le PA e gli enti locali presentano, come si è appena detto, aspetti ambientali legati alle proprie strutture e all'erogazione di alcuni servizi (aspetti diretti). Sono tuttavia gli aspetti ambientali "indiretti", e in special modo quelli derivanti dalle politiche di pianificazione e al governo del territorio, ad assumere una rilevanza fondamentale rispetto alle ricadute ambientali attinenti la struttura organizzativa e gli aspetti ambientali associati a tale tipologia di organizzazioni.

Vengono definiti "indiretti" (sia dall'EMAS che, implicitamente, dalla nuova versione della norma ISO 14001:2004) quegli aspetti ambientali che possono essere influenzati dalle attività e dall'esercizio del ruolo istituzionale di una PA, ma non direttamente sotto il proprio controllo gestionale totale. L'analisi della letteratura e delle esperienze applicative mette in luce che, anche se le Pubbliche Amministrazioni e le autorità locali considerano le ricadute ambientali indirette uno degli elementi più rilevanti nell'applicazione dei sistemi di gestione ambientale agli enti pubblici, gli aspetti ambientali "indiretti" rappresentano contestualmente anche l'ambito in cui si riscontrano le maggiori difficoltà di corretta identificazione, valutazione, gestione e miglioramento (IEFE *et al.* 2006, Emilson S., Hjelm O. 2005, EURO-EMAS 2001, Focus Lab, 2003, EMAS Peer Review 2004, *et al.*).

La sfida più rilevante sembra essere proprio quella della corretta identificazione e misurazione della significatività degli aspetti ambientali indiretti in relazione alla capacità di tali organizzazioni di influenzare, attraverso le proprie politiche e attività, le attività del territorio governato e della sua

collettività<sup>8</sup>.

Letteratura ed evidenza empirica convergono in particolare su un punto: le maggiori difficoltà sono legate alla mancanza di adeguate conoscenze e competenze del personale delle Pubbliche Amministrazioni, e di strumenti metodologici e operativi a supporto dell'applicazione del sistema. Gli aspetti indiretti di tali organizzazioni risultano viceversa fortemente connessi ad attività *knowledge-intensive*, che richiedono una forte specializzazione e specifiche competenze: pianificazione urbana e territoriale, gestione dei rifiuti, trasporti e mobilità etc.

Un corretto approccio alla gestione degli aspetti ambientali indiretti richiede inoltre un sistematico coordinamento fra tutte le funzioni dell'amministrazione, con procedure che prevedano pareri preventivi e "follow-up" rispetto ai provvedimenti adottati, e conseguenti azioni correttive nel caso di evidenza oggettiva di problemi. Tale approccio implica il coinvolgimento sia delle funzioni prettamente tecniche ed amministrative dell'ente, sia delle funzioni politiche attraverso un continuo "riesame della Direzione" (sindaco e giunta nel caso di un'amministrazione comunale), che devono essere pienamente consapevoli del proprio ruolo e delle proprie responsabilità.

A titolo di esempio, nell'indagine condotta nell'ambito del progetto Life Peer Review alle municipalità coinvolte è stato chiesto di esprimere una valutazione della loro comprensione e capacità di gestione e controllo degli aspetti ambientali indiretti dell'ente (Tab. 3):

- il 33% del campione non ha risposto alla domanda;
- il 24% ha risposto di avere una comprensione *media* di cosa si intende per aspetti ambientali indiretti associati alle attività della propria organizzazione;
- solamente il 18% ha dichiarato di avere una comprensione *alta*;
- il 43% delle municipalità che hanno dichiarato di avere una buona conoscenza dei propri aspetti ambientali indiretti (rispettivamente *media* e *alta*), ha tuttavia risposto di avere una bassa capacità di gestione degli stessi, ovvero non è stato in grado di rispondere alla domanda.

Numero di risposte	Comprensione degli Aspetti Ambientali Indiretti
2	Non sa
3	Nessuna
9	Bassa
13	Media
10	Alta
18	Non risponde
<b>Totale 55</b>	

**Tab. 3 – Comprensione degli Aspetti Ambientali Indiretti  
(EMAS Peer Review for Cities Project, 2004)**

L'indagine condotta dallo IEFE in prospettiva della terza revisione del Regolamento EMAS (IEFE *et al.* 2006) conferma pienamente le difficoltà delle Pubbliche Amministrazioni nella corretta identificazione e gestione degli aspetti ambientali indiretti, così come nella individuazione di adeguati indicatori di performance.

Inoltre, sebbene la totalità del campione intervistato dichiara che EMAS contribuisce a migliorare la performance ambientale dell'ente per alcuni aspetti ambientali indiretti, relativamente pochi esempi

<sup>8</sup> Sotto questo profilo, le indicazioni fornite dal Regolamento EMAS ed in particolare dalla Decisione 681/2001, All. I-8 vengono considerate molto generali e giudicate insufficienti per superare le difficoltà operative di misurazione, valutazione e gestione degli aspetti ambientali indiretti. La stessa nuova ISO14001/2004 non ha peraltro aggiunto specificazioni (IEFE *et al.* 2006).

vengono citati, in prevalenza con riferimento ai *trasporti*, ai *rapporti con la comunità locale*, al *green procurement* e ai *programmi per promuovere la diffusione di sistemi di gestione ambientale*. Nessun riferimento a politiche di pianificazione urbana o territoriale viene citato.

Infine, alla richiesta di esprimere una valutazione della performance ambientale del proprio ente rispetto alle altre Pubbliche Amministrazioni, il 42% del campione coinvolto nello studio ha risposto “*non so*”.

Un ulteriore elemento significativo riguarda la diretta correlazione tra ampiezza del territorio governato e difficoltà di identificazione e gestione degli aspetti ambientali indiretti: mentre i livelli amministrativi più vicini al territorio (tipicamente i Comuni) sono titolari di un insieme di funzioni di governo dell’area relativamente strutturato e dettagliato, ai livelli amministrativi superiori (Province e Regioni) fanno capo norme, attività di regolazione e compiti più generali, finalizzati alla determinazione degli indirizzi generali di assetto del territorio.

Alle Province spettano ad esempio, oltre alle funzioni che riguardano il territorio provinciale in diversi settori, compiti di programmazione e pianificazione, quali programmi pluriennali generali e settoriali, piani territoriali di coordinamento, etc., i quali sono per propria natura atti a cui possono essere correlati molti aspetti ambientali indiretti.

#### ***Focus: Aspetti Ambientali Indiretti***

- ✓ l’esperienza di Qualitambiente, attraverso le indicazioni emergenti dai propri associati, conferma il fabbisogno di maggiori orientamenti e strumenti per la corretta ed efficace gestione degli aspetti ambientali indiretti
- ✓ in questa logica, potrebbe risultare particolarmente efficace la pubblicazione di strumenti di supporto per le PA. Per quanto riguarda EMAS, si ritiene in particolare che la Commissione Europea dovrebbe pubblicare *Linee Guida* specifiche sulla valutazione e gestione degli aspetti indiretti nelle amministrazioni pubbliche (come evoluzione della Dec. 681/2001, sez. I-8)
- ✓ tali linee guida dovrebbero esprimere chiaramente i requisiti relativi agli aspetti indiretti (ad es. un elenco minimo, non esaustivo, degli aspetti da tenere in considerazione), ed essere corredate da molti esempi pratici, tratti dalle esperienze più avanzate
- ✓ le linee guida dovrebbero inoltre fornire indicazioni in merito alla specificazione del *livello di profondità e di “intensità”* a cui l’amministrazione coinvolta deve spingersi nella gestione degli aspetti ambientali indiretti (ad esempio con riferimento ai servizi affidati in gestione ad enti terzi, si pensi alla gestione del ciclo idrico o dei rifiuti da parte di un Comune)
- ✓ il *livello di intensità* della gestione di tali aspetti dipende anche dalla natura ed entità delle relazioni locali. Le linee guida non dovrebbero pertanto essere troppo rigide, ma lasciare margini di flessibilità all’operatività delle amministrazioni nei singoli contesti
- ✓ la corretta conoscenza e considerazione degli aspetti indiretti delle PA è un tema che riguarda anche i verificatori e i certificatori; in molti casi, la carenza di conoscenze in materia da parte di tali soggetti porta a sottovalutare tali aspetti. In altri casi, i verificatori si limitano a considerare la significatività assoluta dell’aspetto indiretto, indipendentemente dal livello di influenza che l’ente locale esercita sullo stesso

- ✓ vi sono esperienze interessanti da parte di amministrazioni italiane ed estere che potrebbero essere utili, ma sono poco conosciute e diffuse. *QualitAmbiente* potrebbe diventare un punto di riferimento per la promozione e lo scambio di esperienze, benchmarking, raccolta di esempi eccellenti, forum di discussione (anche attraverso il sito web dell'associazione)

### *Il Green Public Procurement*

Nell'ambito degli aspetti indiretti, il public procurement gioca un ruolo fondamentale: le politiche di acquisto, così come le regole ed i criteri per l'assegnazione e gestione dei contratti e degli appalti pubblici, rappresentano una sfera rilevante in cui le PA possono indirettamente generare impatti ambientali, attraverso il comportamento dei loro fornitori e l'affidamento dei loro servizi a soggetti esterni. Allo stesso tempo, il public procurement costituisce un importante canale di diffusione dei sistemi di gestione ambientale sul territorio governato (EEA 2006, 2005, EC 2004, ICLEI 2000 *et al.*).

La rilevanza crescente che il tema sta assumendo nell'ambito degli strumenti a disposizione delle PA per influenzare e promuovere la diffusione di buone pratiche nella gestione ambientale (unitamente al dibattito legato al permanere di uno stato di significativa incertezza in merito alle possibilità effettivamente offerte dallo strumento) ha portato a scegliere di dedicare al *green public procurement* una sezione di approfondimento specifica, in cui si analizza lo stato dell'arte in Europa e in Italia, il quadro normativo di riferimento e le principali questioni aperte (si veda il capitolo 3).

#### 1.2.2 Motivazioni e incentivi all'adozione dello schema

Per una Pubblica Amministrazione, la scelta di adottare EMAS è strettamente legata alla natura dell'ente, in relazione sia al ruolo istituzionale svolto nei confronti della collettività governata (imprese e cittadini), sia all'esigenza di mantenere e gestire il necessario consenso da parte della collettività stessa (politico, anzitutto, nel quadro delle relazioni con il complesso degli stakeholder territoriali) (IEFE *et al.* 2006, S. Superiore S. Anna di Pisa 2005, EMAS Peer Review 2004, Focus Lab 2003, EURO-EMAS 2001, LACE 1997).

In generale, gli Enti locali che decidono di certificarsi puntano ad ottenere risultati significativi sia sul fronte interno, a livello organizzativo e gestionale, sia su quello esterno, dal punto di vista delle strategie ambientali e territoriali e di trasparenza verso la cittadinanza.

Le principali motivazioni che spingono gli enti pubblici all'adozione di un sistema di gestione ambientale possono così riassumersi:

- ***migliorare la performance ambientale dell'ente***, allo scopo di rendere più efficace la gestione interna e degli aspetti ambientali dell'ente. Tra i motivi fondamentali che spingono all'adozione della certificazione ambientale, emerge la volontà di miglioramento dell'efficacia delle politiche ambientali e territoriali. Un incentivo importante è dato anche dalla volontà di dotare le amministrazioni di strumenti operativi in grado di supportarne il processo decisionale;
- ***migliorare le relazioni con gli stakeholder e la comunità locale*** - il *driver* fondamentale è il miglioramento dell'immagine esterna, della trasparenza e della comunicazione dell'Ente. La certificazione è vista inoltre come uno strumento per dimostrare le capacità e competenze in materia ambientale dell'autorità locale nei confronti di diverse categorie di stakeholder. Secondo il campione di PA intervistate nell'ambito dell'indagine condotta dallo IEFE in prospettiva della terza revisione di EMAS (IEFE *et al.* 2006), le principali motivazioni all'adozione dello schema fanno riferimento all'ottenimento di consenso politico (50% del

campione intervistato) e al miglioramento delle relazioni con gli stakeholder e le comunità locali (43%);

- **miglioramento dell'immagine del territorio** - la certificazione ambientale viene spesso considerata dalle autorità locali come un'opportunità di promozione dell'area territoriale governata. Ad esempio, per i Comuni che governano un'area turistica, EMAS rappresenta un'importante occasione per garantire agli operatori economici del settore il mantenimento nel tempo di adeguate condizioni ambientali dei luoghi ove viene effettuato l'investimento. Ancora, il coinvolgimento in EMAS di Comuni ubicati in contesti pregiati sotto il profilo ambientale (aree agricole, montane, parchi) consente di incrementare la visibilità complessiva del territorio e di esprimere le politiche ambientali in modo effettivo rispetto alle dimensioni di ciascun comune. Tra gli studi effettuati in quest'ambito, emerge in particolare una ricerca (Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa, 2005), finalizzata ad approfondire le esperienze nell'implementazione di EMAS da parte delle autorità locali appartenenti all'area che ha ospitato i Giochi Olimpici Invernali di Torino 2006. Alla domanda relativa alle principali motivazioni che hanno stimolato gli enti all'adozione di EMAS, tutte le autorità locali coinvolte nell'indagine (8 Comuni e 1 Comunità Montana) citano la possibilità di migliorare l'immagine e l'attrattività del territorio, allo scopo di massimizzare i benefici indotti dall'evento Olimpico nel lungo periodo, in termini di incremento della popolazione, posti di lavoro e valore aggiunto creato;
- **coerenza con il proprio ruolo di istituzione pubblica con obiettivi ambientali**, anche al fine di comunicare alla comunità locale gli impegni assunti e i risultati raggiunti in relazione alle proprie responsabilità ambientali;
- **rappresentare un punto di riferimento attraverso il proprio esempio** – la registrazione dell'ente viene considerata un'importante canale di promozione della diffusione dei sistemi di gestione ambientale fra le imprese locali (specie le PMI).

Altre motivazioni e incentivi citati in letteratura riguardano lo “*stimolo da parte della comunità locale*”, il “*miglioramento dell'accesso ai fondi pubblici e comunitari*”, l’“*adempimento agli impegni ambientali sottoscritti*”, il “*raggiungimento della conformità normativa*”, la “*possibilità di partecipare a progetti pilota*”.

#### ***L'EMAS in un territorio a vocazione turistica: la registrazione dei Comuni Olimpici di Torino 2006***

L'iniziativa, contenuta nel *Piano d'Azione per la Sostenibilità della Provincia di Torino*, nasce da un'intesa sottoscritta nell'ottobre 2003 da Provincia di Torino, Comunità Montana Alta Valle Susa, Comuni sede di gara e Sauze di Cesana, Consorzio Forestale Alta Valle Susa, CIPRA Italia, TOROC – Torino Olympic Committee (Comitato Organizzatore dei giochi) e Comitato EMAS Italia.

L'intesa prevede la registrazione dei Comuni montani sede di gara dei Giochi Olimpici Torino 2006 di Bardonecchia, Cesana T.SE, Claviere, Oulx, Pragelato, Sauze d'Oulx, Sestriere, e, per motivi di continuità territoriale, Sauze di Cesana.

Il comprensorio turistico rappresenta un'area di vaste dimensioni (571 kmq), caratterizzata da un territorio ad elevata sensibilità ambientale e soggetto a forte pressione turistica e commerciale.

Il progetto ha portato la Comunità Montana e i Comuni coinvolti ad applicare il Regolamento EMAS alle proprie attività, al fine di migliorare le prestazioni ambientali e garantirne il miglioramento nel tempo, facendo dell'evento Olimpico l'occasione per sviluppare uno strumento che possa garantire nel tempo una gestione più sistematica ed efficace di tutti gli aspetti di carattere ambientale collegati alle attività delle amministrazioni ed ai fattori di pressione presenti nei territori. Ad oggi hanno raggiunto la certificazione: Oulx, Sestriere, Cesana Torinese e Sauze di Cesana. Inoltre, la Comunità Montana Alta Valle di Susa e il Comune di Chiomonte (CE 2008).

### 1.2.3 Ostacoli e barriere all'adozione dello schema

La quasi totalità degli studi e dei progetti di ricerca sull'applicazione di EMAS da parte del settore pubblico affrontano il tema delle difficoltà e degli ostacoli che le autorità locali incontrano nell'implementare un sistema di gestione ambientale (IEFE *et al.* 2006, S. Superiore S. Anna di Pisa 2005, Emilson S., Hjelm O. 2005, EURO-EMAS 2001, EMAS LAB 2003, Focus Lab 2003, ECOLUP 2004 *et al.* ).

Le barriere principali che tendono a ostacolare la diffusione dei sistemi di gestione ambientale nel settore pubblico, possono riassumersi in:

- ***mancaza di tempo, di risorse umane, competenze ed esperienza*** - in particolare i vincoli strutturali di personale e l'esigenza di mantenere un livello elevato di *multi-tasking* sulle funzioni di ruolo sembrano ostacolare la possibilità di dedicare risorse umane a tempo pieno al progetto di implementazione di un SGA e al suo mantenimento. Per quanto riguarda la carenza di competenze, va sottolineato come ciò riguardi soprattutto le prime fasi di implementazione di un sistema e implichi spesso, come conseguenza diretta, il sostenimento di elevate spese di consulenza.
- ***difficoltà di coinvolgimento del personale*** – come accade frequentemente nelle imprese industriali, anche le Pubbliche Amministrazioni soffrono in molti casi delle barriere di carattere organizzativo e motivazionale che si frappongono nel processo di coinvolgimento e di incentivo alla partecipazione dei dipendenti alla realizzazione del SGA. La capacità e la possibilità di sensibilizzare il personale, con particolare riferimento alle risorse umane che operano in settori o servizi dell'organizzazione diversi da quello direttamente responsabile del SGA (usualmente rappresentato da unità organizzative impegnate sul fronte della tutela ambientale, dell'attuazione dell'Agenda XXI, ecc.) si rivela determinante nelle esperienze maturate nelle PA al fine di ottenere efficacemente i risultati di piena attuazione, certificazione e buon funzionamento dello stesso sistema.
- ***vincoli di budget*** - quando le risorse sono limitate, l'adozione di EMAS compete con molte altre priorità nelle politiche di governo locale. Anche se l'applicazione del sistema rivela in genere ambiti in grado di generare dei risparmi, i costi iniziali di implementazione possono apparire insostenibili quando l'Ente deve rispettare stringenti vincoli finanziari;
- ***mancaza di impegno e supporto politico*** – l'adozione di EMAS richiede alla base la sottoscrizione di un impegno con forti riflessi nelle priorità e nell'agenda politica dell'Ente. Sotto questo profilo, una delle maggiori difficoltà riscontrate nelle esperienze applicative esaminate riguarda il mantenimento dell'EMAS fra le priorità politiche dell'ente dopo il processo iniziale di registrazione. Mutamenti nell'amministrazione conseguenti alle elezioni ed alla mancanza di motivazione e competenze da parte dei soggetti neoeletti possono ulteriormente ostacolare l'efficacia dell'SGA;

#### ***Focus: Indicatori***

- ✓ in molti casi, le carenze evidenziate sono state segnalate con riferimento a strumenti fondamentali del SGA. Un esempio ricorrente, identificato come critico da molte delle esperienze analizzate, riguarda ad esempio l'utilizzo di indicatori ambientali.
- ✓ nonostante la misurazione delle prestazioni sia un aspetto chiave di EMAS e di ISO, in grado di supportare la valutazione di significatività degli aspetti ambientali e di dimostrare

l'efficienza e l'efficacia del SGA, molte Pubbliche Amministrazioni incontrano difficoltà nella scelta degli indicatori corretti per misurare le proprie performance e nel confronto con altre amministrazioni sulla base di parametri omogenei. Gli indicatori oggi a disposizione sono infatti "tagliati su misura" per le aziende industriali, e rivestono scarso significato per le amministrazioni

- ✓ una delle difficoltà più sentite riguarda la *specificazione* degli indicatori, per cui il solo riferimento al rispetto delle norme di legge non fa venir meno le incertezze applicative; un esempio tipico in tal senso è costituito dal Decreto Ronchi, che non definisce con precisione rispetto a quali grandezze e variabili determinare le percentuali di raccolta differenziata, né come precisamente misurare le stesse
- ✓ le amministrazioni locali dovrebbero avere a disposizione liste semplificate e omogenee di indicatori ambientali, utilizzabili con riferimento sia alle prestazioni dell'ente, sia al territorio governato. La Commissione Europea potrebbe approfondire la Raccomandazione CE 532/2003, inserendo specifiche indicazioni ed esempi relativi alle amministrazioni pubbliche. Lo stesso potrebbe avvenire in ambito ISO per la norma ISO14032
- ✓ *QualitAmbiente* potrebbe proporre una lista di indicatori condivisi dai membri dell'associazione, anche in base alle metodologie proposte in altri ambiti (si pensi agli indicatori sviluppati per il settore bancario) anticipando l'esigenza di evidenze empiriche e soluzioni operative da utilizzare in questa prospettiva.

Per quanto riguarda le barriere al mantenimento di EMAS, le Pubbliche Amministrazioni non corrono in generale il rischio di abbandonare lo schema non rinnovando la registrazione, in quanto il loro ruolo istituzionale rende in qualche misura "irreversibile" l'impegno politico assunto con la prima registrazione. Ciononostante, la letteratura evidenzia come la mancanza di riconoscimento esterno dell'impegno assunto, soprattutto da parte dei livelli amministrativi superiori, costituisca un forte ostacolo all'efficacia del sistema nel tempo.

***Focus: i costi della certificazione***

- ✓ i costi della certificazione, complessivamente intesi (incluse le spese per consulenti, certificatori, etc.) rappresentano una barriera rilevante all'adozione dello schema, unitamente al problema di garantire la capacità di sostenerne le spese di mantenimento (anche considerati i vincoli di compressione della spesa pubblica sempre più stringenti)
- ✓ i governi nazionale e comunitario dovrebbero introdurre facilitazioni e incentivi economici a favore delle PA che intendono ottenere la registrazione o certificazione ambientale del proprio SGA.  
Alcune possibilità in questo senso potrebbero essere:
  - escludere le spese di certificazione e/o gli investimenti e le spese ambientali (se previste dall'amministrazione certificata nell'ambito dei programmi ambientali EMAS o ISO e se non ricomprese nel titolo X) dal computo delle spese, ai fini del rispetto dei vincoli imposti
  - mettere a disposizione fondi e finanziamenti nell'ambito dei programmi di finanziamento nazionali o regionali anche per il mantenimento della certificazione (eventualmente

- vincolandola al raggiungimento di risultati ambientali o all'attuazione di azioni innovative)
- considerare EMAS e ISO come condizioni favorevoli per l'accesso a finanziamenti pubblici a disposizione delle amministrazioni locali, anche per ambiti di intervento non ambientali (ad esempio per il finanziamento di opere pubbliche)
  - prevedere la detrazione dell'IVA sulle spese ambientali, oppure sugli interventi previsti nel piano di miglioramento (agevolazioni di questo tipo costituirebbero anche un modo per la PA per avvicinarsi alle imprese e svolgere un ruolo attivo nella diffusione della certificazione ambientale nel settore privato)
- ✓ ulteriori facilitazioni per il settore pubblico potrebbero essere attivate nelle attività di verifica/certificazione: ai verificatori EMAS e ai certificatori ISO che intendono accreditarsi per il settore pubblico potrebbe essere richiesto di completare almeno una pratica di certificazione gratuita per una piccolissima amministrazione locale (ad esempio per i comuni con meno di  $n$  abitanti), così come avviene con le piccolissime imprese per i verificatori individuali EMAS
  - ✓ *QualitAmbiente* potrebbe attivare specifiche convenzioni con verificatori e/o certificatori (selezionati anche in base alle esperienze delle amministrazioni aderenti). Al soggetto certificatore convenzionato potrebbe essere chiesto di effettuare annualmente una verifica completamente gratuita, ad esempio su un Comune/Ente locale di piccole dimensioni

#### 1.2.4 I benefici associati alla certificazione ambientale

Contributi teorici ed evidenza empirica sottolineano che i benefici derivanti dall'adozione di un sistema di gestione ambientale da parte delle organizzazioni appartenenti al settore pubblico si estendono oltre il miglioramento della performance ambientale degli enti stessi.

Sotto il profilo dei *benefici interni*, diversi studi (IEFE *et al.* 2006, S. Superiore S. Anna di Pisa 2005, EMSs of Finnish LAs 1997, EURO-EMAS 2001, Focus Lab 2003, *et al.*) evidenziano, quali principali vantaggi:

- **miglioramenti organizzativi e gestionali** - l'adozione di EMAS da parte delle PA induce in genere una razionalizzazione delle attività dell'ente, ed una conoscenza più strutturata delle stesse, attraverso il miglioramento del coordinamento dei servizi, della comunicazione interna e delle procedure di pianificazione. Vantaggi significativi si registrano inoltre con riferimento al rispetto della conformità legislativa e al controllo gestionale, grazie all'incremento di conoscenze e informazioni a supporto dei processi decisionali;
- **risparmi di costi** - l'uso più efficiente delle risorse conseguente all'adozione di EMAS (attraverso la riduzione dei consumi di energia, la razionalizzazione dei sistemi di trasporto etc.) si rivela in grado di generare risparmi di costi. Tuttavia, mentre alcuni di tali benefici si manifestano nel breve periodo, e non richiedono investimenti aggiuntivi (ma semplicemente cambiamenti di tipo organizzativo-gestionale, legati al comportamento del personale dell'ente e alla razionalizzazione di alcune procedure), c'è una soglia oltre la quale la generazione di ulteriori risparmi richiede l'effettuazione di investimenti in nuovi processi e servizi. Per questo, è importante che i benefici di EMAS si manifestino presto nel processo di registrazione, così da giustificare, nell'assegnazione delle risorse dell'ente, quegli investimenti legati alla realizzazione del programma ambientale in grado di realizzare risparmi di costi nel lungo periodo.

Per quanto attiene i *benefici esterni*, l'analisi della letteratura (IEFE *et al.* 2006, Scuola Superiore

S.Anna di Pisa 2005, EURO-EMAS 2001, Focus Lab 2003, *et al.*) enfatizza le specificità dell'implementazione dello schema nel settore pubblico, principalmente da due punti di vista:

- **competitività e marketing territoriale** – le PA provvedono all'erogazione di alcuni servizi nel territorio amministrato, rispetto ai quali vanno considerate organizzazioni che competono sul mercato, al pari di quelle private. Sotto questo profilo, le autorità locali certificate con una buona performance ambientale godono di un vantaggio competitivo: si pensi ad esempio alla capacità di EMAS di migliorare la qualità e l'attrattività del territorio, soprattutto nei comuni c.d. "turistici", per i quali l'adozione dello schema rappresenta un'importante occasione di marketing territoriale, in grado di attrarre investimenti e flussi turistici;
- **consenso politico e relazioni con gli stakeholder** – diversi studi riportano come EMAS sia considerato un efficace strumento di "*consensus building*", in grado di migliorare i rapporti con gli stakeholder del territorio, attraverso il rafforzamento dell'immagine, della trasparenza e della comunicazione con la comunità locale. Tuttavia viene ugualmente sottolineato il fatto che oggi le PA dotate di certificazione ambientale non sono in grado di sfruttarne appieno le potenzialità e opportunità quale strumento di comunicazione con il territorio. Nel caso di EMAS, ad esempio, questo avviene a causa delle difficoltà legate all'utilizzo della Dichiarazione ambientale nella forma attualmente concepita dal Regolamento. Per quanto infatti la Dichiarazione sia ritenuta un passo fondamentale del percorso di registrazione, essa rappresenta un documento complesso, difficile da utilizzare come strumento di comunicazione ai cittadini.

#### ***Focus: la Dichiarazione Ambientale***

- ✓ nel suo attuale formato, la Dichiarazione Ambientale EMAS è un documento troppo lungo, corposo e talora "tecnico" per comunicare ed essere efficacemente distribuito ai cittadini. Gli estratti della Dichiarazione sono d'altro canto poco diffusi, in quanto si traducono spesso in un appesantimento della procedura (si configurano come uno sforzo addizionale e non come una semplificazione). Anche la necessità di convalida annuale rappresenta un onere significativo, nel già impegnativo ciclo di attività e verifiche di sorveglianza necessario a mantenere la registrazione
- ✓ la Commissione dovrebbe semplificare la Dichiarazione EMAS per le Pubbliche Amministrazioni, e prevedere uno standard di contenuti minimi accettabili, sotto forma di "modello" per il settore pubblico. Potrebbe inoltre valutare la possibilità di annullare la convalida annuale della Dichiarazione e tornare alla periodicità triennale
- ✓ una Dichiarazione Ambientale semplificata per le PA dovrebbe risultare in una sintesi non tecnica, finalizzata a rafforzarne l'efficacia comunicativa nei confronti del pubblico. La dimensione ideale dovrebbe aggirarsi intorno alle 8-10 pagine
- ✓ Comitato e verificatori dovrebbero valutare le Dichiarazioni sotto il profilo della chiarezza e della semplicità a beneficio dei cittadini, respingendo dichiarazioni troppo lunghe e poco comprensibili
- ✓ *QualitAmbiente* potrebbe farsi promotrice di un "modello" di Dichiarazione per le amministrazioni, e di una serie di iniziative per la valutazione dell'efficacia comunicativa dello strumento (focus group con i cittadini, diffusione delle dichiarazioni EMAS dei membri dell'associazione – ad esempio tramite il sito web - distribuzione ad altri enti, etc.)

In quest'ambito va ricordato che il Comitato Ecolabel – Ecoaudit, nella seduta del 3 ottobre 2007 ha riconosciuto la validità dei "*Criteri di predisposizione e semplificazione delle Dichiarazioni Ambientali delle Pubbliche Amministrazioni*" elaborati dall'Open Group TANDEM<sup>9</sup>. Il documento ha lo scopo di indicare soluzioni in grado di rendere più efficaci e semplici le DA degli enti locali. Il documento è rivolto anche ai verificatori, che nello svolgere le attività di convalida delle DA degli Enti locali sono invitati a tenere conto dei criteri proposti nel documento.

Le principali semplificazioni si riferiscono a:

a) Descrizione del Sistema di Gestione Ambientale: ricorrere a un'illustrazione sintetica, evitando di proporre un elenco di procedure o una descrizione dettagliata dei compiti di ogni Settore/Servizio. E' sufficiente, ad esempio, presentare il solo organigramma del SGA commentato con riferimento a ruoli e responsabilità.

b) Descrizione degli aspetti ambientali significativi:

- evitare di riportare tal quali informazioni molto tecniche, come per esempio quelle derivate dall'Analisi Ambientale Iniziale o dai Rapporti sullo Stato dell'Ambiente, a favore di una rappresentazione schematica dei nessi tra aspetti ed impatti;
- evitare di riportare la descrizione dettagliata della metodologia di valutazione degli aspetti, limitandosi ad esporre i criteri.

c) Descrizione del Programma Ambientale: concentrare l'attenzione su obiettivi e target ambientali relativi agli aspetti ambientali indiretti e alla gestione del territorio, più rilevanti agli occhi dei cittadini rispetto agli aspetti ambientali diretti. Ad esempio riportare gli obiettivi che riguardano:

- la pianificazione territoriale;
- gli accordi con gli altri soggetti presenti sul territorio;
- gli strumenti di supporto alle politiche ambientali;
- la gestione del territorio in condizioni straordinarie.

d) Descrizione delle prestazioni dell'organizzazione:

- Ricorrere il più possibile a rappresentazioni grafiche;
- Riportare i limiti normativi all'interno dei grafici esplicativi delle prestazioni ambientali dell'Ente, evitando di creare una sezione apposita con l'elenco delle normative applicabili;
- Dare sempre evidenza di argomenti/dati di interesse per il territorio ed i cittadini;
- Riportare gli estremi dei documenti di riferimento (da cui provengono i dati) per permettere e facilitare eventuali approfondimenti (Aahrus);
- Utilizzare sempre quando possibile indicatori monitorabili costantemente nel tempo;
- Fare in modo che i dati consentano il raffronto fra i diversi anni ai fini della valutazione dell'andamento delle prestazioni ambientali dell'organizzazione.

---

<sup>9</sup> L'Open Group TANDEM è un gruppo di lavoro composto da oltre 70 Enti Locali, Verificatori e Parti Interessate riconosciuto dal Coordinamento Nazionale Agende XXI Locali Italiane.

## 2. IL RUOLO DEGLI ENTI LOCALI NELLA PROMOZIONE DI EMAS E ISO14001 SUL TERRITORIO

Un secondo campo significativo di indagine nell'ambito del rapporto tra schemi di certificazione ambientale e Pubbliche Amministrazioni riguarda il ruolo che gli Enti locali certificati possono svolgere nella diffusione sul territorio governato di tali schemi fra le altre organizzazioni che vi operano.

Il tema si inserisce nel più ampio contesto della funzione-chiave che tali enti rivestono nella promozione e attuazione sul territorio di politiche e strumenti per lo sviluppo sostenibile. Questo ruolo è sottolineato in modo esplicito in molti documenti internazionali, dalla Conferenza dell'ONU di Rio de Janeiro del 1992 con il programma Agenda XXI (ribadito dalla Conferenza sullo Sviluppo Sostenibile di Johannesburg del 2002), alla *Carta di Aalborg* nell'ambito della Campagna Europea Città Sostenibile, al VI Programma d'Azione Ambientale dell'Unione Europea (2001-2010).

Nell'ambito delle risorse che le autorità locali hanno a disposizione per il perseguimento dei propri obiettivi ambientali e di sviluppo (Piani di Azione Agenda XXI locale, sistemi di contabilità ambientale, VIA, VAS, etc.), la scelta di adottare un sistema di gestione ambientale può costituire un'occasione di potenziamento delle politiche ambientali locali sotto diversi profili:

- nei rapporti con la comunità locale, in termini di comunicazione e sensibilizzazione nei confronti di forme di certificazione dell'eccellenza ambientale rispetto alle quali i cittadini hanno ancora scarsa consapevolezza e familiarità;
- nelle relazioni con gli attori economici del territorio (soprattutto quando siano presenti concentrazioni di imprese e attività economiche portanti per il contesto locale: aree turistiche, distretti o sistemi industriali, ecc.), in termini sia di promozione della diffusione di un approccio pienamente condiviso fra i diversi attori dell'area governata, sia di attivazione sul territorio di risorse innovative e più efficaci rispetto al semplice finanziamento dell'acquisizione della certificazione (singola o attraverso progetti di sostegno).

### 2.1 Programmi e azioni di sensibilizzazione dei cittadini

Nell'ambito degli obiettivi di miglioramento che le PA definiscono nell'implementare il proprio sistema di gestione ambientale, gli obiettivi su aspetti legati alla sensibilizzazione ed educazione ambientale della collettività governata vengono considerati elementi prioritari (IEFE *et al.*, 2006).

Per una Provincia ad esempio, un obiettivo tipico è quello di favorire la diffusione di una cultura ambientale fra i cittadini, attraverso azioni di diffusione presso il pubblico di comportamenti ambientalmente sostenibili.

Per un Comune, un obiettivo è rappresentato dalla sensibilizzazione della popolazione su temi ambientali (corretti comportamenti per la raccolta differenziata) o sullo stesso percorso di adozione di EMAS da parte dell'ente, attraverso ad esempio la realizzazione di campagne informative e iniziative di formazione.

Anche prescindendo dalla importanza che EMAS e ISO attribuiscono agli obiettivi e alle iniziative di miglioramento continuo da parte dell'ente locale, la comunicazione costituisce una funzione "strutturale" della Pubblica Amministrazione, disciplinata da una serie di norme<sup>10</sup>, che definiscono da un lato i principi organizzativi cui deve attenersi la PA nell'attività di comunicazione, dall'altro

---

<sup>10</sup> Il principale riferimento legislativo è costituito dalla legge 07 giugno 2000 n.150, che disciplina lo svolgimento delle attività di informazione e comunicazione delle PA, in attuazione dei principi che regolano la trasparenza e l'efficacia dell'azione amministrativa.

una serie di doveri di informazione nei confronti di diversi interlocutori e dei cittadini in particolare. In materia ambientale, nello specifico, esistono norme che sanciscono il diritto dei cittadini all'informazione, e il corrispondente dovere della Pubblica Amministrazione di fornire informazione ambientale, in quanto soggetto detentore delle conoscenze a livello territoriale.

Tra i principali riferimenti normativi, il D.Lgs 39/1997, in attuazione della direttiva 90/313/CE, riconosce a qualsiasi cittadino, a prescindere dalla dimostrazione di uno specifico interesse, l'accesso all'informazione in materia di ambiente in qualsiasi forma detenuta dalla Pubblica Amministrazione. La legge n.108/2001, di ratifica della Convenzione Internazionale di Aarhus, richiede inoltre l'adozione di misure legislative e regolamentari per promuovere l'educazione ambientale dei cittadini, e accrescere le possibilità concrete di partecipazione ai processi decisionali da parte delle associazioni e delle organizzazioni impegnate nella protezione dell'ambiente.

Le esperienze di certificazione nelle amministrazioni locali mostrano che il coinvolgimento e la comunicazione nei confronti dei cittadini è considerato uno degli elementi chiave per il successo dell'applicazione degli schemi (IEFE *et al.* 2006, SSSUP 2005, Focus Lab 2003, *et al.*).

A fronte di ciò, emergono tuttavia significative difficoltà da parte delle autorità locali nell'identificazione e definizione di efficaci modalità di comunicazione ai cittadini degli strumenti EMAS ed ISO14001, e solo in pochissimi casi il cittadino viene reso pienamente partecipe del processo che porta alla certificazione dell'ente.

Gli stessi strumenti, nella loro attuale versione, non vengono peraltro considerati capaci di "autopromuoversi" nei confronti della collettività governata (si veda ad esempio ciò che viene detto, al par.1.2.4, in relazione alla Dichiarazione Ambientale EMAS).

Se da un lato diverse amministrazioni locali italiane stanno investendo molto nelle relazioni con i cittadini (ne sono un esempio le molteplici iniziative sviluppate nell'ambito del coordinamento delle Agende XXI locali), la convinzione generale è che la spinta fondamentale verso la diffusione della conoscenza di tali strumenti da parte dei cittadini debba provenire dalle istituzioni nazionali e comunitarie, attraverso campagne informative e promozionali di ampia portata, e l'introduzione di semplificazioni finalizzate al miglioramento dell'efficacia comunicativa degli schemi.

***Focus: sensibilizzazione dei cittadini***

- ✓ l'attività di sensibilizzazione ai cittadini dovrebbe partire dai livelli di governo più elevati, dalla stessa Commissione ovvero dai Governi nazionali, attraverso campagne nazionali e comunitarie per la diffusione della conoscenza sulla certificazione ambientale ISO 14001, sul logo EMAS e sulle garanzie da essi offerte ai cittadini
- ✓ Commissione e Governi nazionali dovrebbero supportare le amministrazioni locali attraverso la disponibilità di strumenti idonei a sensibilizzare i cittadini nei confronti dello strumento della certificazione (kit informativi semplici e immediati per le scuole, manifesti, etc.), ovvero attraverso forme di riconoscimento delle amministrazioni certificate che consentano di privilegiare tali enti ad esempio nell'erogazione dei fondi per l'educazione ambientale
- ✓ attraverso l'esperienza dei membri dell'associazione e/o specifiche indagini volte ad identificare i fabbisogni e le aspettative (nonché le lacune conoscitive) di un campione di cittadini, *QualitAmbiente* potrebbe attivarsi per favorire la predisposizione di adeguati strumenti di supporto

## 2.2 Il rapporto con gli attori economici del territorio

Il coinvolgimento e la partecipazione attiva del mondo produttivo nell'attuazione delle politiche ambientali delle autorità locali rappresenta un tema cruciale ai fini del conseguimento degli obiettivi di miglioramento degli enti e delle Pubbliche Amministrazioni. Allo stesso tempo, le iniziative svolte dalle PA locali per promuovere lo sviluppo dei sistemi di gestione ambientale nei territori amministrati è essenziale per capire qual è e, quindi, promuovere e supportare, il ruolo dell'ente che si certifica nello sviluppo del contesto territoriale governato o in cui esso opera.

Un primo aspetto rilevante sotto questo profilo riguarda le forme di semplificazione e gli incentivi di natura amministrativa e fiscale che le PA possono attuare in favore delle imprese del territorio che intraprendono volontariamente un percorso di certificazione ambientale. Partendo dal presupposto della condivisione dei principi e del percorso della certificazione volontaria, le Pubbliche Amministrazioni possono cioè far leva sulle opportunità che esse hanno di esercitare in modo positivo e incentivante la propria influenza sui soggetti coinvolti negli aspetti ambientali "indiretti" dell'ente, ovvero di agire allo scopo di far ottenere ai soggetti più attivi del territorio vantaggi concreti.

Un secondo ambito significativo riguarda le esperienze di natura collettiva (ed in particolare l'applicazione di EMAS a livello di distretto o di ambito produttivo omogeneo), che stanno caratterizzando oggi con successo le politiche di sviluppo di molte aree territoriali.

Nell'ambito di tali iniziative, le istituzioni locali certificate possono infatti dimostrarsi particolarmente attive nel promuovere soluzioni comuni e "condivise" ai problemi ambientali del contesto locale, fungendo da catalizzatore per favorire la collaborazione fra le imprese e la sinergizzazione nell'impegno delle risorse umane, tecniche e finanziarie.

### 2.2.1 Incentivi e semplificazioni per le imprese

La Pubblica Amministrazione è il soggetto garante del rispetto delle normative vigenti, sia in fase di autorizzazione sia in fase di controllo sulla conformità dell'operato, e dell'osservanza della normativa da parte dei soggetti privati. La considerazione degli schemi di certificazione ambientale volontaria pone, sotto questo profilo, la questione relativa alle modalità con cui la PA possono rapportarsi con le organizzazioni che decidono di adottare al proprio interno tali strumenti, al fine da un lato di garantire il rispetto della normativa, dall'altro di incentivare l'adozione di comportamenti "virtuosi" sotto il profilo ambientale.

In Italia, il riferimento normativo principale in relazione alla semplificazione amministrativa in favore delle aziende con una certificazione ambientale è rappresentato dall'articolo 18 della legge 93/2001, che prevede il diritto per le aziende registrate EMAS ad ottenere il rinnovo delle autorizzazioni ambientali legate all'esercizio di un impianto in tema di emissioni in atmosfera, scarichi idrici e IPPC, presentando una semplice autocertificazione che dichiari il possesso della registrazione.

L'introduzione di tale articolo, con cui il legislatore ha riconosciuto il valore di EMAS, dichiarando implicitamente che l'adozione di un sistema di gestione certificato può costituire un efficace sistema di tutela dell'ambiente e di garanzia del rispetto delle norme, ha avuto tuttavia sinora un'applicazione molto limitata. Tale situazione è il risultato da un lato del relativamente limitato numero di registrazioni EMAS, dall'altro della scarsa chiarezza della norma in relazione alla concreta applicabilità delle misure di semplificazione.

Le esperienze di semplificazione nel nostro Paese mostrano come, nonostante vi sia la volontà da

parte di molte amministrazioni locali di favorire le imprese “eccellenti” sotto il profilo ambientale, rimangono ancora limitate le applicazioni concrete, anche a causa di una serie di difficoltà operative legate alla fase di implementazione, e alla genericità dei riferimenti al possibile utilizzo della certificazione volontaria presenti nelle normative relative alle autorizzazioni e ai controlli ambientali (IEFE *et al.* 2006, Prov. di Lucca 2005). Gli enti locali stanno oggi maturando una forte esigenza di introdurre misure di questo tipo, consapevoli che esse possono rappresentare un’opportunità di snellimento degli oneri connessi, non solo per chi ne usufruisce, ma anche per chi le applica (si pensi allo snellimento nella fase di istruttoria da parte dei funzionari dell’amministrazione). Tuttavia, molte amministrazioni locali nel quadro attuale non intendono correre il rischio di sviluppare soluzioni innovative, poiché temono di scontrarsi con la rigida applicazione delle norme stabilite per il rilascio delle autorizzazioni o nella pianificazione dei controlli.

Nella tabella seguente si riportano alcuni esempi di iniziative di ciò che viene definita *regulatory relief* censite in Italia nel corso del progetto SEMINA (Semplificazione come Incentivo nei Processi Normativi e Amministrativi, Prov. di Lucca, 2005).

Riferimento normativo	Semplificazione normativa	Semplificazione autorizzativa	Semplificazione di controlli	Agevolazioni finanziarie/fiscali
<b>RIFIUTI</b>				
Regione Lombardia Delibera Giunta Regionale 2.10.2001 n. VII/5964				Riduzione delle garanzie finanziarie per i soggetti attivi nel settore del trattamento dei rifiuti, nella misura del 25% per ISO14001 e del 50% per EMAS
Regione Veneto Delibera 1579 del 22.06.2001 “Indirizzi in merito al piano di sicurezza ed ai programmi di controlli previsti dalla LR 21.01.2000 n.3”			Le certificazioni EMAS ed ISO possono sostituire uno specifico strumento finalizzato a migliorare il sistema di controlli negli impianti di smaltimento rifiuti, inoltre in presenza di certificazioni EMAS e ISO può essere prevista una riduzione dei controlli d’istituto	
Provincia Trento Legge Provinciale 19.02.02 – art.56 – “Misure collegate con la manovra di finanza pubblica per il 2002”		Le imprese EMAS per il rinnovo delle autorizzazioni o per la reinscrizione all’Albo della gestione dei rifiuti, possono sostituire le autorizzazioni stesse con dichiarazioni sostitutive di certificazione		
<b>EMISSIONI IN ATMOSFERA</b>				

Regione Puglia Delibera Giunta Regionale n. 1497 del 11.10.2001	La Delibera prevede che le aziende con attività a ridotto inquinamento atmosferico registrate EMAS o ISO14001 siano esonerate dalla comunicazione periodica dei risultati dell'analisi dei fumi			
<b>ACQUA</b>				
Regione Toscana Regolamento 24.07.2003 n.28/r Regolamento di attuazione LR 21.12.2001 N.64		L'Art. 12 comma 4 prevede che gli enti competenti al rilascio delle autorizzazioni possano prevedere procedure semplificate per il rinnovo delle autorizzazioni agli scarichi idrici per le aziende registrate EMAS e certificate ISO14001		

**Tab. 4 – Alcune esperienze di semplificazione a livello nazionale (Prov. di Lucca, 2005)**

***Focus: incentivi e semplificazioni per le imprese***

- ✓ nonostante l'orientamento delle amministrazioni locali a favorire le imprese con una certificazione ambientale, in molti casi non è possibile attuare semplificazioni amministrative o dei processi autorizzativi per le imprese certificate, poiché mancano certi e dettagliati riferimenti normativi o legislativi di ordine superiore che le rendano possibili o agevoli (con rare eccezioni, quali l'art. 18 L. 93/2001)
- ✓ la Commissione Europea dovrebbe agire in modo incisivo sul piano istituzionale, definendo in sede comunitaria un quadro chiaro delle semplificazioni e/o inserendo nel nuovo Regolamento EMAS dei veri e propri requisiti/obblighi per gli Stati Membri riguardanti la definizione di regole e normative che rendano possibile e chiaro per gli enti locali il quadro delle semplificazioni a favore delle imprese certificate (“*ciò che si può fare e come*”)
- ✓ *QualitAmbiente* potrebbe farsi promotrice della raccolta dei risultati di eventuali sperimentazioni condotte dai membri dell'associazione, da presentare in un report alla Commissione e/o agli enti nazionali competenti

2.2.2 L'attivazione di risorse collettive per il territorio

Molte Pubbliche Amministrazioni guardano oggi con crescente interesse all'applicazione dei sistemi di gestione ambientale e alle connesse forme di certificazione volontaria, da una particolare prospettiva. Si tratta della possibilità di utilizzare l'approccio e gli strumenti previsti dalla norma ISO14001 e, soprattutto, dal Regolamento EMAS in chiave territoriale (Iraldo, 2006).

Tale approccio si basa su alcuni presupposti normativi contenuti nel Regolamento EMAS che, sebbene non riconosca la possibilità di una vera e propria certificazione ambientale del territorio, contiene alcuni riferimenti e indicazioni fortemente orientati a valorizzare le dinamiche dello sviluppo locale, sulla base dei quali alcune istituzioni italiane hanno intrapreso, a livello nazionale, regionale e locale, alcune significative iniziative.

L'Articolo 11 del Regolamento, principale riferimento per ogni possibile sviluppo in chiave "territoriale" di EMAS fa esplicito riferimento alla necessità di incoraggiare le PMI ad adottare lo schema, includendovi il caso della concentrazione di imprese operanti in aree geografiche ben definite. L'articolo chiarisce che, per promuovere la partecipazione allo schema delle PMI, le autorità locali, di concerto con le associazioni di settore, le camere di commercio e i soggetti interessati, possono fornire assistenza per identificare gli aspetti ambientali significativi.

Il Regolamento raccomanda alle autorità locali di cooperare con i soggetti privati, al fine di condividere i risultati delle analisi degli aspetti ambientali dell'area. Infine, viene messo in evidenza che le PMI possono utilizzare le informazioni fornite dalle autorità locali per la definizione del proprio programma ambientale e degli obiettivi e target del proprio sistema di gestione EMAS.

Quest'ultimo concetto viene ripreso e spiegato nell'Allegato I B del Regolamento, che delinea la possibilità per un'organizzazione di "basare la propria azione su programmi ambientali locali, regionali e nazionali", dando esplicitamente alle imprese (ed in particolare alle aziende più piccole, dotate di minori risorse) l'opportunità di sviluppare azioni di natura collettiva. In questa logica, viene quindi offerta la possibilità di utilizzare come programma ambientale di qualunque singola impresa (o di gruppi di imprese) l'adesione ad azioni istituzionali o a progetti cooperativi mirati al miglioramento delle prestazioni ambientali di un'area territoriale.

Con la Decisione CE/680 e la Raccomandazione CE/681 del 7 settembre 2001, la Commissione Europea ha successivamente introdotto alcuni rilevanti elementi innovativi e requisiti di dettaglio specificamente legati alla dimensione territoriale. Fra le tipologie di entità che possono essere sottoposte a registrazione, la Commissione ne ha introdotta una che richiama esplicitamente la dimensione territoriale: si tratta delle "piccole imprese che operano in un grande territorio determinato e producono prodotti o servizi identici o simili". La definizione delle caratteristiche di questa "entità" ha offerto alla Commissione l'occasione per suggerire una serie di iniziative che possono essere messe in atto a livello locale per agevolare lo sviluppo di un percorso "individuale" verso EMAS da parte delle PMI aventi le citate caratteristiche.

La Decisione prevede, ad esempio, che possa essere elaborato e attuato il cosiddetto "programma ambientale territoriale", ovvero un programma generale mirato al miglioramento ambientale dell'area, attuato da autorità locali, associazioni industriali, camere di commercio e altri attori rappresentativi di interessi territoriali. La Decisione afferma espressamente che il programma si può basare su un'analisi ambientale iniziale dell'intero territorio, precisando ciò che l'articolo 11 definiva genericamente una "assistenza nella identificazione degli aspetti".

La Decisione chiarisce inoltre che, preliminarmente al programma ambientale, è possibile che gli attori locali elaborino "congiuntamente una politica ambientale". Sempre in termini di programmazione, inoltre, è previsto che gli attori territoriali possano "cercare soluzioni comuni ai loro problemi ambientali" ed, eventualmente, "partecipare a progetti ambientali locali, come i processi di Agenda XXI".

Fra i suggerimenti che la Decisione fornisce, infine, si può segnalare la "istituzione di un organismo di promozione". Si tratta di una indicazione generica e non ulteriormente spiegata nell'allegato, relativa all'opportunità che vi sia un soggetto "animatore" delle attività sul territorio e "catalizzatore" delle diverse risorse da mettere a fattor comune fra le organizzazioni locali.

La Raccomandazione CE 532 del 10 luglio 2003 per la scelta e l'utilizzo di indicatori di prestazioni

ambientali nell’ambito del Regolamento EMAS ha aggiunto un ulteriore elemento utile ad arricchire le opportunità di applicazione dello schema in chiave territoriale. In particolare, la Raccomandazione individua come presupposto essenziale la comparabilità dei dati con cui vengono costruiti gli indicatori. Per soddisfare tale presupposto, le singole organizzazioni vengono invitate a ricorrere ad un metodo di elaborazione unico e comune, per evitare di paragonare elementi eterogenei, ovvero ad applicare uno “standard comune”. Si riconosce inoltre un ruolo specifico e importante alle amministrazioni locali o regionali nella fissazione di questi standard comuni.

La tabella seguente riassume schematicamente le possibilità concesse dai requisiti del Regolamento EMAS (Reg.) e dalle Linee Guida (Dec. e Racc.) per applicare i diversi tasselli di un sistema di gestione EMAS nella dimensione locale, ad un’intera area produttiva omogenea.

<b>TASSELLO DELL’EMAS</b>	<b>POSSIBILE RIFERIMENTO PER LA GESTIONE AMBIENTALE DI AREA</b>
<b>Identificazione e valutazione degli aspetti ambientali</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Assistenza per identificare gli impatti ambientali significativi” “alle Pmi concentrate in aree geografiche ben definite”, operando “di concerto” (<i>art. 11 Reg.</i>)</li> <li>• “analisi ambientale iniziale dell’intero territorio” (<i>Dec.</i>)</li> </ul>
<b>Politica ambientale</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Politica ambientale elaborata “congiuntamente” (<i>Dec.</i>)</li> </ul>
<b>Obiettivi e programma(i) ambientale(i)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Possibilità per un’organizzazione di “basare la sua azione su programmi ambientali locali (<i>All. I B Reg.</i>)</li> <li>• “programma ambientale territoriale” “chiaramente identificato, pubblicato e accettato da tutte le parti interessate” finalizzato “a un miglioramento ambientale significativo nell’intera zona” (<i>Dec.</i>)</li> <li>• “partecipare a progetti ambientali locali, come i processi di Agenda XXI” (<i>Dec.</i>)</li> </ul>
<b>Sistema di Gestione Ambientale (SGA) – struttura organizzativa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Necessità di “Istituzione di un organismo di promozione” (<i>Dec.</i>)</li> </ul>
<b>SGA – controllo operativo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Possibilità di utilizzare “le stesse infrastrutture per la gestione di vari impatti ambientali” (<i>Dec.</i>)</li> </ul>
<b>SGA – procedure</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Possibilità per Pmi e microimprese di non formalizzare procedure (<i>Rac.</i>)</li> </ul>
<b>SGA – formazione</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Possibilità di erogare informazione e formazione ambientale nell’ambito di “Riunioni con i sindacati ... o altre organizzazioni che rappresentano i dipendenti” (<i>Dec.</i>)</li> </ul>

<b>SGA – audit</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Possibilità di ricorrere a “Audit effettuati dalle camere di commercio, dalle associazioni di categoria del commercio o dell’artigianato, dalle organizzazioni locali delle Pmi a livello locale o da altre simili” (<i>Rac.</i>)</li> </ul>
<b>Dichiarazione ambientale</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Necessità di dichiarare pubblicamente il “contributo specifico della organizzazione ai target dell’intero programma ambientale territoriale” (<i>Dec.</i>)</li> </ul>

**Tab. 5 - Certificazione ambientale e territorio: presupposti normativi dell’approccio**

In Italia, sono state intraprese alcune significative iniziative a livello istituzionale per lo sviluppo di tale approccio. Oltre ad alcune attività sperimentali, le due iniziative più importanti riguardano la metodologia proposta e ufficialmente adottata dalla Regione Toscana per l’adozione di EMAS nei distretti industriali, e la posizione ufficiale del Comitato Ecolabel – Ecoaudit, Sez. Emas Italia sugli “Ambiti Produttivi Omogenei”.

Quest’ultima in particolare definisce ambiti produttivi omogenei, “*una o l’unione di più zone industriali, od a prevalenza industriale, delimitate ed in cui siano individuabili specifici settori di attività o parti di filiere produttive*” (Comitato per l’Ecolabel e l’Ecoaudit, 2005) e prevede due possibili percorsi di applicazione dell’EMAS a tali aree:

- la registrazione dell’Organizzazione con funzione di Gestore dell’ambito produttivo omogeneo, ove possibile ai sensi del Regolamento EMAS, art.2 lettera s);
- il rilascio dell’Attestato al Soggetto Promotore dell’ambito produttivo omogeneo.

Un’ulteriore modalità di utilizzo dell’approccio SGA in chiave territoriale è quello delle APEA “aree produttive ecologicamente attrezzate”. Le APEA sono state introdotte con il Decreto Bassanini (D.Lgs. 112/98) per promuovere la realizzazione o riconversione delle “aree industriali” (una modalità di aggregazione territoriale molto diffusa in Italia), in modo tale che queste siano più compatibili con l’ambiente naturale in cui sono localizzate. Le APEA sono aree produttive “*caratterizzate dalla presenza e dalla gestione unitaria ed integrata di infrastrutture e servizi idonei a garantire la tutela della salute, della sicurezza e dell’ambiente*”.

La creazione di un’APEA offre evidenti vantaggi alle imprese che vi si insediano, vantaggi per molti versi comparabili a quelli di cui beneficiano le imprese nelle aree omogenee dove è stato applicato lo schema EMAS. Infatti l’APEA consente di coniugare salvaguardia ambientale, pianificazione territoriale e competitività delle imprese, garantendo alle stesse elevati standard di qualità ambientale e disponibilità di servizi innovativi ed efficaci. Inoltre permette:

- l’abbassamento dei costi operativi grazie alla gestione comune degli aspetti ambientali (es. depuratore collettivo);
- la semplificazione amministrativa derivante dalla possibilità di utilizzare infrastrutture comuni e di avvalersi di autorizzazioni unificate.

Un ulteriore elemento di contatto con le aree omogenee che adottano EMAS è rappresentato dalla figura del Soggetto Gestore, che svolge il ruolo di promotore e/o gestore dei servizi ambientali all’interno dell’area e rappresenta le imprese nei confronti di interlocutori esterni.

IL Decreto Bassanini ha richiesto alle Regioni di disciplinare con apposite leggi la creazione o la riqualificazione di APEA sul proprio territorio, stabilendo i requisiti per la pianificazione, progettazione, realizzazione e gestione di tali aree.

Molte Amministrazioni Regionali hanno emanato provvedimenti mirati a disciplinare questo nuovo “strumento” di governo del territorio e ad incentivarne lo sviluppo.

Tra le più attive, la Regione Emilia Romagna ha prodotto da ultimo l'Atto di Indirizzo e Coordinamento Tecnico (allegato alla Delibera del 13 giugno 2007, Prog. n. 118, Oggetto n. 2506), con il quale in particolare<sup>11</sup>:

- fornisce un primo elenco di requisiti urbanistici di qualità;
- distingue due percorsi a seconda che si tratti di “aree nuove” o “aree esistenti”;
- prevede la “funzione di indirizzo e controllo” attribuendola alla Provincia (nel caso di aree sovracomunali “nuove”) o al Comune;
- definisce il ruolo di Soggetto responsabile della gestione, indicando le sue possibili identità, il suo percorso di costituzione e i suoi possibili compiti.

Coerentemente con quanto definito dalla Regione nell'Atto di Indirizzo, la Provincia di Bologna<sup>12</sup> ha prodotto le *Linee Guida*<sup>13</sup> per la realizzazione di Aree Produttive Ecologicamente Attrezzate, uno strumento operativo rivolto agli amministratori, progettisti e imprenditori coinvolti nel processo di qualificazione delle aree industriali, che<sup>14</sup>:

- definisce gli obiettivi prestazionali da perseguire;
- indica i criteri da seguire e suggerisce le principali azioni da effettuare nella progettazione urbanistica, ambientale ed edilizia;
- indica le modalità e le principali azioni per attuare efficacemente la gestione unitaria per l'intero ambito;
- fa discendere da tutto questo un sistema grazie a cui è possibile attestare e valutare l'effettivo raggiungimento dello *status* di APEA.

Linee guida sono anche state prodotte dalla Regione Marche (*Linee guida per le aree produttive ecologicamente attrezzate della Regione Marche*, gennaio 2005) e sono in corso di realizzazione da parte della Regione Toscana, sulla base delle prime esperienze sul territorio regionale improntate ai criteri progettuali, realizzativi e gestionali delle APEA (si pensi al Macrolotto di Prato o alla area ex PIP di Scandicci).

A fronte dello sviluppo di tali iniziative, molti comuni italiani (e in particolare quelli localizzati in aree con una forte caratterizzazione territoriale) stanno oggi ponendosi il problema di come supportare lo sviluppo dell'EMAS e della ISO (o semplicemente di una corretta gestione ambientale) nel proprio contesto locale. In questo senso, vengono accolti favorevolmente i tentativi di estendere su scala territoriale più vasta l'applicazione dell'approccio EMAS o ISO14001, anche se vi sono difficoltà nel comprendere come questo possa essere fatto operativamente, e a quale tipo di risultato possa portare (Provincia di Lucca *et al.* 2006, IEFE *et al.* 2006)<sup>15</sup>.

---

<sup>11</sup> Precedentemente all'Atto di Indirizzo si ricordano la LR 20/00 (art. A-14) e il Del.G.Reg. n. 1238/02 (cap 3.5).

<sup>12</sup> La Provincia di Bologna, nel Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (Ptcp), approvato nel marzo 2004, richiede a tutti gli Ambiti Produttivi di rilievo sovracomunale di acquisire la qualifica APEA.

<sup>13</sup> Le Linee Guida, prodotte nel 2006, sono disponibili nella versione aggiornata a settembre 2007.

<sup>14</sup> Tale lavoro conserva un carattere fortemente sperimentale e la Provincia si riserva di apportarvi modifiche migliorative sia alla luce dei risultati ottenuti “sul campo” nelle sperimentazioni avviate, sia sulla base del confronto con gli enti locali e con le categorie interessate.

<sup>15</sup> Prima della revisione del 2001, la possibilità di applicare il Regolamento EMAS alle aree industriali è stata oggetto di sperimentazione in alcuni casi in Italia e in altri paesi dell'Unione. In Italia, un primo esempio è stato il caso del polo produttivo Bayer a Filago, nell'ambito del quale numerose imprese appartenenti a diversi settori siglarono un accordo per la nomina di un Comitato Ambientale rappresentativo delle imprese partecipanti. Un secondo caso più recente riguarda la registrazione del polo turistico di Bibione (vedi nota 4). In Europa, si può ricordare il caso del polo chimico Gendorf a Bayern, in cui le imprese lavorarono in stretta collaborazione per l'implementazione dell'EMAS. Tutte queste esperienze sono state basate su un'interpretazione estensiva del concetto di “sito industriale”, inteso quale “sito allargato” (comprendente l'insieme dei siti industriali localizzati nell'area), e quindi non applicabile, come tale, al più ampio concetto di distretto.

Le Regioni Emilia Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia e Toscana, in cui maggiore è la diffusione di esperienze di cluster, aree (APO, APEA) e distretti relative all'approccio "territoriale" dell'applicazione di politiche innovative per l'ambiente e la sostenibilità, hanno dato vita nel 2007 alla *Rete interregionale CARTESIO* (Rete per la gestione sostenibile di Cluster, Aree Territoriali e Sistemi d'Impresa Omogenei). Obiettivi della rete CARTESIO<sup>16</sup> sono:

- favorire lo scambio di informazioni ed esperienze sull'approccio cooperativo e/o territoriale agli strumenti di gestione sostenibile: la Rete è impegnata nell'analisi delle esperienze maggiormente significative avviate nelle regioni italiane, al fine di definire le migliori pratiche, nonché similitudini e differenze nelle leggi e nelle politiche adottate;
- avviare percorsi di governance che coinvolgano Pubbliche Amministrazioni, enti pubblici, imprese e altri soggetti operanti nei cluster e/o nelle aree territoriali di riferimento, al fine di stimolare le organizzazioni operanti nei cluster e/o nelle aree territoriali di riferimento allo sviluppo di strumenti di gestione sostenibile applicabili attraverso un approccio cooperativo e/o territoriale (quali ad esempio: EMAS Network, attestato APO - Ambiti Produttivi Omogenei, Aree Produttive Ecologicamente Attrezzate,...); individuare linee strategiche e obiettivi comuni per lo sviluppo sostenibile, e pianificare nel tempo le azioni necessarie a perseguirli.

***Focus: risorse collettive per il territorio***

- ✓ nell'ambito del processo di revisione del Regolamento, la Commissione dovrebbe valutare la possibilità di estensione della certificazione anche ad altre aree territoriali con particolari caratteristiche, quali ad esempio le aree rurali, le aree turistiche, le zone industriali miste, ecc.
- ✓ in ambito nazionale, potrebbe essere chiesta un'estensione dello schema attualmente previsto dal Comitato EMAS per gli ambiti produttivi a tutti gli ambiti territoriali contraddistinti da elementi di omogeneità (anche se soltanto relativi alla forte urbanizzazione).
- ✓ Tale estensione consentirebbe un riconoscimento particolare ai contesti locali specifici, in cui i comuni, con la collaborazione di soggetti di rappresentanza privata, si impegnerebbero a mettere a disposizione del territorio una serie di "risorse collettive" per EMAS o ISO (un'analisi ambientale del territorio, una politica del territorio, programmi ambientali di miglioramento collettivi e obiettivi comuni, etc.)
- ✓ *QualitAmbiente* potrebbe validare e promuovere gli esiti delle esperienze di membri

<sup>16</sup> Le Regioni Emilia Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia e Toscana hanno sottoscritto un Protocollo di Intesa per la costituzione della Rete CARTESIO (29 novembre 2007). La Rete è aperta a tutte le altre Regioni italiane e ai soggetti che ricoprono un ruolo nella promozione degli approcci territoriali (es. aree e distretti industriali, aree urbane, aree protette) alla gestione sostenibile. Il Comitato Direttivo della Rete è composto dai rappresentanti delle Regioni: approva il programma annuale delle attività della Rete e si occupa di pianificare, organizzare e indirizzare le attività della Rete definite nel programma annuale. La rete si avvale del supporto di un Comitato Tecnico Scientifico composto da tecnici ed esperti indicati dalle Regioni (Ervet, Scuola Superiore S. Anna, Ambiente Italia) che ha il compito di condurre operativamente le attività previste nel programma annuale. CARTESIO collabora inoltre con il Ministero dell'Ambiente nell'ambito della diffusione di strumenti di sostenibilità nei cluster territoriali.

dell'associazione

### 2.2.3 L'applicazione dell'EMAS in chiave territoriale: i distretti italiani e il ruolo degli enti locali

Nel panorama italiano, un esempio significativo di applicazione dell'EMAS in chiave territoriale è rappresentato dall'esperienza di alcuni distretti industriali<sup>17</sup> dove, sulla base dei principi-guida e all'approccio operativo proposti dal Regolamento, è stato recentemente sviluppata una metodologia innovativa per la gestione ambientale a livello locale.

Graie a queste esperienze territoriali ispirate ai principi e ai criteri operativi delineati nel paragrafo precedente, alcune organizzazioni industriali e non industriali (tra cui alcune autorità locali) hanno sviluppato "individualmente" un sistema di gestione ambientale conforme ad EMAS, avvalendosi di alcune azioni collettive (quali procedure comuni, condivisione di risorse, iniziative di formazione in collaborazione, etc.). Ciò ha consentito a quegli attori locali che in genere incontrano difficoltà nell'applicazione di EMAS (le PMI e le organizzazioni operanti in settori in cui EMAS non è diffuso, quali autorità locali e fornitori di servizi) di superare le difficoltà di adozione di un sistema di gestione ambientale e, contemporaneamente, di migliorare la propria capacità di cooperazione, attraverso una gestione meglio coordinata e integrata, a vantaggio della sostenibilità del territorio locale.

Tali risultati sono stati raggiunti grazie ad un approccio innovativo di "EMAS di distretto", che ha supportato lo sviluppo dei sistemi di gestione ambientale delle singole organizzazioni operanti nel sistema produttivo locale. In tal modo, queste iniziative hanno promosso l'interazione e la cooperazione tra i diversi attori locali interessati alla gestione integrata dei problemi ambientali (istituzioni e autorità locali, imprese industriali e di servizi privati, public utilities, università e centri di ricerca, etc.).

L'esperienza dei distretti italiani "pionieri" è stata finalizzata alla sperimentazione della potenziale efficacia di EMAS sulla base di un approccio di distretto, che potesse essere replicato nei moltissimi altri sistemi produttivi locali con caratteristiche simili (si pensi anche ai sistemi turistici locali o alle aree rurali).

I presupposti dell'esperienza distrettuale italiana consistono in particolare in alcune sinergie che si possono realizzare a livello gestionale e tecnologico, capaci di promuovere l'inserimento e la diffusione di elementi innovativi basati sulla collaborazione tra le diverse imprese operanti in uno stesso sistema produttivo locale, e sulla cooperazione tra esse e gli attori istituzionali ed economici dell'area.

Poiché infatti le imprese di un distretto hanno caratteristiche simili e devono gestire gli stessi problemi ambientali, è possibile, ad esempio sfruttare i vantaggi connessi all'identificazione di target ambientali condivisi, alla rilevanza ambientale degli stessi aspetti, e all'interazione con lo stesso tessuto socio-istituzionale.

Le imprese appartenenti ad uno stesso distretto devono inoltre rispettare la medesima normativa, interagire con la medesima catena di fornitura e fronteggiare lo stesso tipo di emergenze ambientali. In tale contesto, esistono opportunità di coordinamento della gestione ambientale fra le diverse organizzazioni, che possono condurre ad un miglioramento della performance, e ad un abbassamento dei costi e delle spese di gestione ambientale di ciascuna organizzazione.

Economie di scala significative possono inoltre derivare dalla condivisione della gestione

---

<sup>17</sup> Il Comitato Ecoaudit-Ecolabel, sezione EMAS Italia ha recentemente cognito più di trenta esperienze di applicazione sperimentale di EMAS a livello distrettuale e/o territoriale. Fra le esperienze più avanzate vanno ricordati i distretti di: Sassuolo (fra i primi a muoversi in questa prospettiva), Capannori, Prato e Santa Croce sull'Arno (grazie ad una serie di iniziative condotte sulla base di finanziamenti comunitari, nazionali e regionali), Lumezzane, Latina (settore chimico-farmaceutico), ecc.

ambientale delle attrezzature e dei servizi da parte delle imprese del distretto, dagli effetti positivi in termini di interazione coi cittadini (legati alla quasi totale coincidenza del personale delle imprese con la comunità locale del distretto), e dall'effetto moltiplicatore indotto dalla gestione integrata della catena di fornitura, in termini di influenza che le imprese più grandi possono esercitare su quelle più piccole e meno strutturate.

L'approccio utilizzato in molte esperienze si è sviluppato attraverso l'implementazione dei diversi "tasselli" previsti dal Regolamento EMAS *a livello di distretto*, allo scopo di creare una base comune per le singole organizzazioni che si sono avvalse delle risorse collettive e dell'approccio cooperativo per raggiungere la registrazione a livello individuale.

Sono stati quindi sviluppati, a esempio, un'*analisi ambientale iniziale territoriale*, una *politica ambientale locale*, un *programma per lo sviluppo sostenibile del distretto*, in taluni casi perfino un "*Sistema di Gestione Ambientale di distretto*" (composto da procedure e risorse a disposizione delle singole organizzazioni: attività di formazione, auditing, monitoraggio, comunicazione), e infine, nelle esperienze più avanzate, un "*report*" o una "*dichiarazione ambientale*" di distretto.

Nei casi più efficaci, la sperimentazione ha portato alla registrazione EMAS di alcune organizzazioni sulla base dell'approccio distrettuale (ad esempio nel distretto di Capannori, grazie al progetto Life Pioneer, sono state supportate 15 organizzazioni che hanno ottenuto la registrazione EMAS).

Elemento chiave nello sviluppo di molte esperienze di EMAS per i distretti italiani è stata la individuazione o costituzione *ad hoc* di un soggetto Promotore di EMAS per l'intero distretto, composto solitamente da soggetti pubblici e privati, con il compito di definire le linee guida strategiche per le politiche ambientali di distretto, e di provvedere all'implementazione delle risorse collettive, al fine di garantire una gestione coordinata e integrata degli aspetti ambientali dell'area territoriale.

Questo soggetto ha progettato e realizzato una struttura comune di supporto (l'EMAS per il distretto), che ha supportato e guidato le singole organizzazioni locali verso la registrazione, ed ha avuto inoltre un compito chiave di coordinamento delle iniziative di gestione ambientale dei diversi attori locali, di avvio delle azioni di miglioramento ambientale, e di stimolo allo sviluppo di sinergie tra i sistemi di gestione ambientale individuali delle singole organizzazioni.

- Omogeneità dei bersagli delle attività produttive (stessi ecosistemi locali, medesimi corpi recettori)
- Omogeneità dei processi produttivi e degli aspetti ambientali connessi
- Cumulo degli impatti ambientali sul territorio
- Condivisione delle infrastrutture per l'abbattimento degli inquinanti
- Omogeneità degli stakeholders locali (istituzioni, comunità locali, organi di controllo)

**Fig. 3 - Certificazione ambientale e territorio: presupposti e vantaggi**

Le esperienze italiane più avanzate hanno generato una serie di benefici derivanti dall'adozione dell'approccio di distretto, fortemente legati alla disponibilità di una serie di strumenti, risorse e competenze condivisi per l'applicazione dell'EMAS.

Ciò che è significativo evidenziare è che, oltre ai benefici "diretti" per le organizzazioni operanti nel distretto (e interessate dalla registrazione EMAS), tali esperienze hanno generato significativi benefici indiretti per il complessivo contesto sociale e istituzionale dell'area territoriale, quali:

- una maggiore diffusione e condivisione di conoscenze tra le organizzazioni EMAS operanti nel distretto;
- un significativo effetto moltiplicativo su tutte le altre organizzazioni del distretto (maggiore

- sensibilità ambientale, coinvolgimento nelle iniziative di miglioramento, etc.);
- una più ampia disponibilità di risorse e strumenti di gestione ambientale condivisi;
  - una collaborazione più forte tra settore pubblico e privato, e un rafforzamento della capacità di negoziazione e accordo sulle politiche ambientali più efficaci per l'area territoriale;
  - una migliore definizione della politica delle istituzioni locali, grazie al miglioramento delle informazioni sulle caratteristiche specifiche e sulle priorità ambientali del sistema produttivo locale;
  - un maggior coinvolgimento degli stakeholder territoriali, con riferimento in particolare alla crescita di consapevolezza ambientale dei cittadini e delle comunità locali.

Queste esperienze mostrano come l'approccio territoriale si possa dimostrare efficace nello stimolare e supportare l'adozione di EMAS e, più in generale, una più efficace gestione ambientale delle organizzazioni operanti in uno stesso sistema produttivo. Allo stesso tempo, esse mettono in luce che, per poter intraprendere e mantenere questo particolare tipo di approccio, occorre una forte motivazione da parte di uno o più soggetti del territorio, capaci di prendere l'iniziativa e mettere a disposizione risorse e strumenti condivisi tra le organizzazioni interessate.

Sotto questo profilo, le autorità locali possono giocare un ruolo essenziale nel promuovere e coordinare tale approccio fra gli attori del sistema produttivo dell'area territoriale governata. Allo stesso tempo, l'approccio territoriale può consentire un indiretto controllo dell'efficacia delle politiche ambientali dell'amministrazione locale che se ne è fatta promotrice.

### 3. LE OPPORTUNITA' LEGATE AL GREEN PUBLIC PROCUREMENT

Le politiche di acquisto del settore pubblico (*public procurement*) rappresentano una sfera rilevante in cui le Pubbliche Amministrazioni possono indirettamente generare impatti ambientali, attraverso il comportamento dei fornitori e l'affidamento dei loro servizi a soggetti esterni. Allo stesso tempo, il public procurement costituisce un considerevole canale di promozione della diffusione dei sistemi di gestione ambientale: attraverso l'adozione di criteri di qualificazione ambientale nella domanda espressa in sede di acquisto di beni e servizi (*green public procurement*, GPP), la Pubblica Amministrazione può avere infatti una forte capacità di orientamento del mercato nella direzione del basso impatto ambientale e della sostenibilità.

#### 3.1 Dimensioni e potenzialità degli acquisti pubblici in ottica ambientale

Il potere d'acquisto della PA è molto elevato<sup>18</sup> e i volumi di spesa effettuati, se correttamente veicolati su beni ambientalmente preferibili, sono tali da poter effettivamente spingere il mondo delle imprese nel senso di una maggiore attenzione e integrazione di criteri ambientali nei propri prodotti.

Le politiche di acquisto "verdi" possono riguardare molteplici settori: edifici a basso consumo energetico, arredi per ufficio costruiti con materiale a basso impatto ambientale, carta riciclabile, auto elettriche, trasporti pubblici compatibili con l'ambiente, cibo biologico nelle mense, elettricità derivata da fonti energetiche rinnovabili, etc.

Per alcuni settori in particolare, l'impatto può essere particolarmente significativo, considerata la quota di mercato rappresentata dagli acquisti effettuati dalle Pubbliche Amministrazioni: si pensi ad esempio che ogni anno le PA dell'Unione Europea acquistano 2,8 milioni di computer e monitor (ICLEI, 2003).

	1960	1980	1990	1995
ITALIA	12.0	14.7	17.4	16.3
USA	19.4	18.7	18.9	16.2
GB	16.4	21.6	20.6	21.4
FRANCIA	14.2	18.1	18.0	19.3
GERMANIA	13.4	20.2	18.4	19.5
CANADA	13.4	19.2	19.8	19.6
GIAPPONE	8.0	9.8	9.1	9.7

Tab. 6 – Evoluzione della spesa pubblica reale in % sul PIL (Fonte Public Spending in the 20th Century, Tanzi, Schuknecht, CUP, 2001)

Nel contesto europeo alti livelli di GPP si riscontrano in Svezia e Danimarca, dove rispettivamente il 50% e il 40% delle amministrazioni includono criteri ambientali per più del 50% dei propri acquisti. A seguire si posizionano la Germania (30%), l'Austria (28%) e il Regno Unito (23%). La media europea si attesta al 19% (EU, 2005).

Stime della Commissione Europea (CE, 2005) mettono inoltre in evidenza i potenziali benefici ambientali che si trarrebbero qualora gli appalti pubblici verdi fossero sistematicamente adottati nel territorio dell'UE:

- dirottare la domanda pubblica dal mix di forniture elettriche convenzionali a forniture verdi

<sup>18</sup> Gli acquisti effettuati dalla Pubblica Amministrazione rappresentano in Europa in media il 16,2% del PIL (pari a 1.500 mld di euro). In Italia circa il 17% del PIL (APAT, 2005).

porterebbe ad un risparmio di circa 60 milioni di tonnellate di gas effetto serra (CO2 equivalenti), equivalente al 18% delle quote assegnate all'Unione Europea dal Protocollo di Kyoto;

- se tutti gli Enti Pubblici nel territorio dell'UE richiedessero computer a basso consumo energetico, e questo orientasse l'intero mercato in tale direzione, 830 mila tonnellate di CO2 non verrebbero più immesse nell'atmosfera;
- l'efficienza delle strutture e dei servizi igienici di tutti gli Enti Pubblici europei comporterebbe una riduzione del consumo di acqua di circa 200 milioni di tonnellate (pari allo 0.6% del consumo totale delle famiglie nell'UE).

L'impiego di prodotti ambientalmente preferibili nel settore pubblico rappresenta dunque un ambito che può contribuire in misura notevole al raggiungimento dello sviluppo sostenibile, sia per le dimensioni del settore, sia per gli effetti che esso può indurre sul mercato. Rispetto alle altre categorie di consumatori (famiglie e imprese), le PA devono peraltro rispettare, in quanto soggetto pubblico, una serie di norme e regole nelle proprie scelte di acquisto, finalizzate a garantire l'ottenimento del *miglior rapporto qualità/prezzo*, e il rispetto dei requisiti di *imparzialità, trasparenza, e pari opportunità* di trattamento (CE, 2005).

In primo luogo, gli Enti Pubblici aggiudicatori degli appalti hanno la responsabilità di scegliere le offerte che propongono il miglior rapporto qualità/prezzo; ciò non significa necessariamente l'offerta più economica, bensì implica la scelta migliore secondo parametri stabiliti: la protezione dell'ambiente può essere uno di questi parametri e può quindi fungere da fattore equivalente agli altri per l'aggiudicazione dell'appalto.

Sotto il profilo dell'imparzialità, le legislazioni comunitaria e nazionale impongono anzitutto il principio della parità di trattamento, ovvero tutti i concorrenti devono avere pari opportunità di partecipare all'appalto, e richiedono, fra l'altro, l'applicazione del principio di trasparenza nelle procedure di informazione e comunicazione relative agli appalti pubblici.

### 3.2 Il contesto normativo-istituzionale

A livello internazionale, il *Summit mondiale sullo Sviluppo Sostenibile* svoltosi a Johannesburg nel 2002 ha affidato alle PA il compito di promuovere politiche di fornitura pubblica che incoraggino lo sviluppo e la diffusione di beni e servizi ambientalmente compatibili. Il GPP viene esplicitamente indicato fra gli strumenti di implementazione del piano del vertice mondiale.

In Europa, il ricorso allo strumento del GPP viene da tempo caldeggiato dall'Unione Europea, che ne parla sia nel Libro verde sulla politica integrata dei prodotti sia nel Sesto Programma d'Azione in campo ambientale. E' però la Comunicazione del 2001, "*Il diritto comunitario degli appalti pubblici e la possibilità di integrare considerazioni di carattere ambientale*" [COM (2001)274] a rappresentare l'atto di indirizzo di riferimento della Commissione in materia di GPP.

La Comunicazione mette in luce le possibilità che la legislazione comunitaria vigente offre alle pubbliche autorità di integrare le considerazioni di carattere ambientale nella loro politica degli appalti. Il documento segue le diverse fasi della procedura di aggiudicazione di un appalto (scelta dell'oggetto, definizione delle specifiche tecniche, selezione dei candidati, aggiudicazione ed esecuzione) ed esamina, per ciascuna di esse, in che modo possono essere presi in considerazione i criteri ambientali.

Alla Comunicazione si è aggiunta la Direttiva n.18 del 31 marzo 2004, relativa al "*coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici, di forniture, di servizi, di lavori*". Essa

prevede in particolare:

- all'articolo 23 (specifiche tecniche), la possibilità di inserire caratteristiche ambientali in termini di prestazioni o di requisiti funzionali facendo riferimento ad eco-etichettature, se: appropriate all'oggetto dell'appalto, elaborate con criteri scientifici, adottate con il coinvolgimento delle parti interessate e accessibili alle parti interessate;
- all'articolo 50 (sistemi di gestione ambientale), la possibilità di considerare la certificazione/registrazione dei sistemi di gestione ambientale (EMAS, ISO14001) come mezzi di prova per la verifica delle capacità tecniche dei fornitori per la corretta esecuzione dell'appalto pubblico;
- all'articolo 53 (criteri di aggiudicazione dell'appalto), la possibilità di far riferimento anche alle caratteristiche ambientali per stabilire il "criterio economicamente più vantaggioso" nell'assegnazione dell'appalto.

Nel *Riesame della Strategia dell'UE in materia di sviluppo sostenibile – Nuova Strategia*<sup>19</sup> (26 giugno 2006) il Consiglio europeo identifica nella promozione di un consumo e di una produzione sostenibili uno degli elementi cruciali per vincere la sfida della sostenibilità<sup>20</sup>.

In quest'ambito, la nuova Strategia si declina in quattro obiettivi:

- promuovere consumo e produzione sostenibili inquadrando lo sviluppo socio-economico nei limiti della capacità di carico degli ecosistemi e dissociare la crescita economica dal degrado ambientale (cosiddetto "*decoupling*");
- migliorare le prestazioni ambientali e sociali dei prodotti e dei processi, incoraggiando allo stesso tempo imprese e consumatori a tenerle presenti rispettivamente nelle loro strategie produttive e nei loro comportamenti di acquisto e consumo;
- raggiungere entro il 2010 un livello medio di diffusione di criteri ambientali nelle commesse pubbliche e negli acquisti da parte delle Pubbliche Amministrazioni nell'UE pari a quello su cui si attestano attualmente gli Stati Membri in cui è maggiormente sviluppata l'adozione di tali pratiche;
- aumentare la quota di mercato globale dell'UE nel settore delle tecnologie ambientali e delle innovazioni ecologiche.

In Italia, tra i principali riferimenti normativi, la delibera del CIPE n.57 del 2 agosto 2002 ("*Strategia d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia*") stabilisce che "almeno il 30% dei beni acquistati dalle pubbliche amministrazioni debba rispondere anche a requisiti ecologici; il 30-40% del parco dei beni durevoli debba essere a ridotto consumo energetico, tenendo conto della sostituzione e facendo ricorso al meccanismo della rottamazione".

Nella stessa ottica, con il decreto del Ministro dell'Ambiente 8 maggio 2003, n.203, si individuano "regole e definizioni affinché le Regioni adottino disposizioni, destinate agli Enti Pubblici e alle società a prevalente capitale pubblico, anche di gestione dei servizi, che garantiscano che manufatti e beni realizzati con materiale riciclato coprano almeno il 30% del fabbisogno per anno solare e per categoria"<sup>21</sup>. Il DM istituisce inoltre il "Repertorio del riciclaggio", elenco dei materiali riciclati e

---

<sup>19</sup> La nuova strategia individua sette "sfide" principali, a ciascuna delle quali corrispondono specifici traguardi, obiettivi ed azioni. Oltre alla promozione di modelli di produzione e consumo sostenibili, gli altri sei obiettivi principali riguardano: cambiamenti climatici ed energia pulita; trasporti sostenibili; conservazione e gestione delle risorse naturali; salute pubblica, inclusione sociale, demografia e migrazione; povertà mondiale e sfide dello sviluppo.

<sup>20</sup> L'UE aveva già promosso il miglioramento delle prestazioni ambientali di prodotti e servizi nella Politica Integrata dei Prodotti (Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo n. 302/2003 "*Politica Integrata dei prodotti. Sviluppare il concetto di ciclo di vita ambientale*").

<sup>21</sup> Sebbene in vigore, per motivi tecnici e procedurali, a tutt'oggi il Decreto non ha conseguito i risultati attesi (Ministero dell'Ambiente).

dei manufatti e beni in materiale riciclato, con indicazione dell'offerta, della disponibilità e congruità del prezzo, gestito e reso pubblico a cura dell'Osservatorio nazionale dei Rifiuti<sup>22</sup>.

La direttiva 2004/18/CE è recepita nell'ordinamento italiano con il D.Lgs n. 163/2006 «*Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE*». Il Codice riprende in maniera puntuale i contenuti della direttiva, confermando anche, a livello legislativo nazionale, l'approdo comunitario secondo cui è possibile, entro determinati limiti e nel rispetto di determinati principi, subordinare il principio di economicità a criteri ispirati alla tutela dell'ambiente (si veda il paragrafo 3.4).

Con Decreto Interministeriale n. 135 dell'11 Aprile 2008 è approvato il *Piano d'Azione Nazionale sul Green Public Procurement* (PAN-GPP), redatto in seguito all'invito che nel 2003 la Commissione Europea rivolse agli Stati Membri di “dotarsi di piani d'azione accessibili al pubblico per l'integrazione delle esigenze ambientali negli appalti pubblici”<sup>23</sup>.

Coerentemente con le indicazioni fornite dalla Commissione, il PAN italiano ha, tra i vari scopi, quelli di:

- definire, per prodotti, servizi e lavori identificati come prioritari, indicazioni metodologiche per la costruzione di processi di acquisto “sostenibili” e di criteri ambientali da inserire nei capitolati di gara (detti “criteri ambientali minimi”);
- definire obiettivi nazionali, da raggiungere e ridefinire ogni tre anni;
- monitorare periodicamente la diffusione del GPP e analizzare i benefici ambientali ottenuti.

I “criteri ambientali minimi” consistono sia in considerazioni generali che in considerazioni specifiche di natura prevalentemente ambientale (e, quando possibile, etico-sociale) collegate alle diverse fasi delle procedure di gara che, se recepite dalle “stazioni appaltanti”, saranno utili a classificare come “sostenibile” l'acquisto o l'affidamento. Con successivi decreti verranno definiti i criteri ambientali minimi relativi alle diverse categorie merceologiche prioritarie<sup>24</sup> individuate nel Piano. Il lavoro di definizione dei criteri minimi è stato avviato nell'ambito delle attività del *Comitato di Gestione del Piano d'azione nazionale sul Green Public Procurement e per la definizione di una strategia sulla Politica Integrata dei Prodotti* (Comitato GPP/IPP), istituito con decreto del Ministro dell'Ambiente alla fine del 2007<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> L'Osservatorio Nazionale Rifiuti è stato istituito con D. Lgs 5 febbraio 1997, n. 22.

<sup>23</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo n. 302/2003 “Politica Integrata dei prodotti. Sviluppate il concetto di ciclo di vita ambientale”. I “piani d'azione” descritti nella Comunicazione “dovranno contenere una valutazione della situazione esistente e stabilire obiettivi da conseguire entro tre anni, specificando chiaramente le misure da adottare. I piani, elaborati per la prima volta entro la fine del 2006 e in seguito sottoposti a revisione annuale, non saranno giuridicamente vincolanti, ma serviranno a dare impulso all'attuazione delle misure necessarie a favorire una maggiore considerazione degli aspetti ambientali negli appalti pubblici e alle iniziative di sensibilizzazione, consentendo agli Stati di scegliere le soluzioni che più si adattano al loro quadro politico e al livello già raggiunto, e permettendo contemporaneamente lo scambio delle migliori pratiche in materia.”. A novembre 2007 risultavano 10 Stati Membri con i piani formalmente approvati, 7 con piani in corso di approvazione ufficiale (tra cui l'Italia), e 6 Stati Membri con i “lavori in corso”.

<sup>24</sup> Nel Piano sono state individuati 11 settori prioritari di intervento, selezionati tenendo conto sia degli impatti ambientali che dei volumi di spesa pubblica coinvolti, ed in particolare: arredi (mobili per ufficio, arredi scolastici, arredi per sale archiviazione e sale lettura); edilizia (costruzioni e ristrutturazioni di edifici con particolare attenzione ai materiali da costruzione; costruzione e manutenzione delle strade); gestione dei rifiuti; servizi urbani e al territorio (gestione del verde pubblico, arredo urbano); servizi energetici (illuminazione, riscaldamento e raffrescamento degli edifici, illuminazione pubblica e segnaletica luminosa); elettronica (attrezzature elettriche ed elettroniche d'ufficio e relativi materiali di consumo, apparati di telecomunicazione); prodotti tessili e calzature; cancelleria (carta e materiali di consumo); ristorazione (servizio mensa e forniture alimentari); servizi di gestione degli edifici (servizi di pulizia e materiali per l'igiene); trasporti (mezzi e servizi di trasporto, sistemi di mobilità sostenibile).

<sup>25</sup> Decreto del Ministro dell'Ambiente n.185, 18 ottobre 2007.

Sul piano concreto della coerenza dei criteri ecologici definiti con il Piano, esso prevede entro fine 2009 che:

- siano integrati nelle gare CONSIP, ove tecnicamente possibile;
- almeno il 30% delle Regioni, delle Province, delle Città metropolitane, dei Comuni con oltre 15.000 abitanti adottino procedure di acquisto conformi ai criteri ambientali minimi;
- siano fissati i criteri ambientali minimi per i settori prioritari (tra i primi: arredi, verde pubblico, carta e detergenti).

Il Piano prevede una serie di indicazioni sul piano metodologico per tutti gli Enti Pubblici che sono tenuti a:

- svolgere un'analisi preliminare per valutare come razionalizzare i propri fabbisogni tenendo in considerazione gli obiettivi generali del Piano, ossia che le forniture possano essere dematerializzate, che le esigenze possano essere più efficacemente soddisfatte con minor carico ambientale, che procedure e soluzioni siano promosse per evitare sprechi di risorse naturali ed economiche;
- stabilire obiettivi coerenti con quelli previsti dal PAN, ed in particolare articolare un piano che documenti il livello d'applicazione e i propri obiettivi specifici;
- individuare funzioni competenti per l'attuazione del PAN coinvolte nel processo d'acquisto; individuare le modalità d'incentivazione del personale sul raggiungimento degli obiettivi stabiliti; e garantire gli adeguati livelli di conoscenza e formazione al fine di svolgere le funzioni atte al raggiungimento degli obiettivi di acquisto ambientalmente preferibile;
- monitorare il raggiungimento degli obiettivi prefissati, ponendo in essere tutte le azioni migliorative necessarie al raggiungimento degli stessi.

Varie azioni di supporto completano l'articolazione del PAN, come il Piano di comunicazione, il Piano di formazione e il monitoraggio<sup>26</sup>.

Le implicazioni che l'attuazione del Piano avrà sul "sistema Paese" sono facilmente intuibili, in funzione dell'ammontare della spesa pubblica per l'acquisto di beni e servizi (pari ad oltre 117.000 milioni di euro)<sup>27</sup> e delle categorie merceologiche oggetto del Piano stesso.

Parallelamente, a livello nazionale sono stati avviati i lavori per una strategia italiana di "sustainable consumption and production" (SCP), che costituirà parte integrante della revisione della *Strategia nazionale sullo Sviluppo Sostenibile* avviata dal CIPE. In quest'ambito il Comitato GPP/IPP ha attivato una serie di iniziative mirate a conseguire i seguenti obiettivi:

- fornire un contributo per l'imminente aggiornamento della Strategia nazionale, in modo da favorire e sostenere l'integrazione dei principi d'azione relativi a SCP;
- promuovere lo sviluppo di esperienze e proposte su temi rilevanti in materia di SCP, con riferimento alle specificità del sistema produttivo nazionale, quali ad esempio: i sistemi produttivi locali e i distretti industriali, il ruolo della grande distribuzione, ecc.;
- contribuire ad uno sviluppo coordinato e coerente su scala nazionale dei diversi strumenti della IPP - Integrated Product Policy (ovvero i già citati: GPP, EMAS, Eco-label, EPD, Life Cycle Assessment, Direttiva EcoDesign,...);
- stimolare e partecipare a un confronto tecnico tra sistema produttivo e sistema della ricerca sull'applicabilità e la possibile efficacia degli strumenti relativi alla SCP.

---

<sup>26</sup> Le attività di monitoraggio avranno la funzione di verificare il grado di penetrazione del GPP in Italia e il volume di acquisti ambientali realizzati, anche al fine di consentire l'individuazione e la quantificazione dei benefici ambientali ottenuti, che saranno calcolati sulla base di indicatori specifici, ad esempio il risparmio in termini di CO2 emessa in relazione alla spesa (CO2/Euro spesi); le ARPA si occuperanno del monitoraggio degli effetti ambientali del Piano.

<sup>27</sup> ISTAT, Conti ed Aggregati Economici delle Amministrazioni Pubbliche (1980-2005), 2005.

EUROPA - Documenti che fanno riferimento al GPP	
<b>VI Programma d’Azione Ambientale 2000-2006</b>	Indica il GPP tra gli strumenti strategici attuativi
<b>Libro Verde sulla Politica integrata dei Prodotti IPP (COM 68/2001)</b>	Riconosce al GPP un ruolo fondamentale tra gli strumenti IPP per la riduzione dell’impatto ambientale e promuovere un mercato più ecologico
<b>Buying GREEN: A Handbook on environmental public procurement (2004)</b>	Manuale per l’interpretazione della normativa comunitaria per l’introduzione dei criteri ambientali negli appalti pubblici
<b>Consiglio dell’Unione Europea, “Riesame della Strategia dell’UE in materia di sviluppo sostenibile – Nuova Strategia”, Bruxelles, 26 giugno 2006</b>	Identifica nella promozione di un consumo e di una produzione sostenibili uno degli elementi cruciali per vincere la sfida della sostenibilità
EUROPA - Trattati, direttive, sentenze, comunicazioni	
<b>Trattato istituyente la CE (G.U.C.E. C 325 del 24/12/02) art. 6</b> <i>(Trattato di Amsterdam)</i>	Afferma che “le esigenze connesse con la tutela dell’ambiente devono essere integrate nella definizione e nell’attuazione delle politiche e azioni comunitarie, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile”
COM (2001) 274 del 04/07/01 <i>“Il diritto comunitario degli appalti pubblici e la possibilità di integrare considerazioni di carattere ambientale”</i>	Rappresenta l’atto “di indirizzo” di riferimento della Commissione in materia di Green Public Procurement
<b>Corte Europea di Giustizia, Sentenze del 17/09/02 e 04/12/03</b>	Respingono questioni pregiudiziali sull’introduzione di criteri “verdi” nell’assegnazione di appalti
<b>Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo n. 302/2003 “Politica Integrata dei prodotti. Sviluppare il concetto di ciclo di vita ambientale”</b>	Invitato gli Stati membri ad adottare un Piano d’azione nazionale sul GPP entro il 2006
<b>Direttiva Europea n. 18 del 31/03/04</b> <i>“Coordinamento delle procedure di appalti pubblici di lavori, forniture e servizi”</i>	Introduce la variabile ambientale e semplificazioni normative nelle procedure
ITALIA	
<b>D.lgs. 22/97, “Ronchi”, artt. 3,4,19 comma 4</b> <i>“Attuazione delle direttive 91/156/Cee sui rifiuti pericolosi e 94/62/Ce sugli imballaggi”</i>	Richiede un decreto attuativo per la creazione di un mercato di beni realizzati con materiale riciclato sostenuto da una % di acquisto minimo da parte della PA
<b>DPCM 27/03/98, art. 5</b> <i>“Mobilità sostenibile nelle aree urbane”</i>	Individua le percentuali di acquisto di autoveicoli elettrici, ibridi, o con alimentazione a gas naturale, a GPL, con carburanti alternativi con pari livello di emissioni, dotati di dispositivo per l’abbattimento delle emissioni inquinanti, che le PA devono rispettare nel rinnovo annuale del loro parco autoveicolare.

<p><b>L. 443/2001, art. 16</b>  <i>“Delega al governo in materia di infrastrutture e insediamenti produttivi strategici e altri interventi per il rilascio delle attività produttive”</i></p>	<p>Richiede alle Regioni l’emanazione di norme affinché gli uffici pubblici coprano il fabbisogno annuale di manufatti in plastica con una quota di manufatti in plastica riciclata pari almeno al 40% del fabbisogno stesso.</p>
<p><b>L. 448/2001, artt. 52, 54</b>          (Legge finanziaria 2002)</p>	<p>Richiede alle PA di riservare una quota all’acquisto di pneumatici ricostruiti di ricambio per il proprio parco mezzi pari almeno al 20% del totale.          Specifica che il fabbisogno annuale di manufatti e beni delle PA deve essere coperto da prodotti ottenuti da materiale riciclato per una quota non inferiore al 30%.</p>
<p><b>Deliberazione del CIPE 57/2002:</b> <i>“Strategia d’azione ambientale per lo sviluppo sostenibile”</i> (prop. da Min. Amb. 2002)</p>	<p>Indica il GPP tra gli strumenti di maggiore rilievo per l’attuazione della politica ambientale.          Stabilisce che “almeno il 30% dei beni acquistati debba rispondere anche a requisiti ecologici; il 30-40% del parco dei beni durevoli debba essere a ridotto consumo energetico, tenendo conto della sostituzione e facendo ricorso al meccanismo della rottamazione”</p>
<p><b>DECRETO 8/5/1003 n. 203</b> (nato dalla L. Finanziaria 2002, L. n. 448/2001)</p>	<p>Individua “regole e definizioni affinché le Regioni adottino disposizioni, destinate agli Enti Pubblici e alle società a prevalente capitale pubblico, anche di gestione dei servizi, che garantiscano che manufatti e beni realizzati con materiale riciclato coprano almeno il 30% del fabbisogno per anno solare e per categoria”</p>
<p><b>D.Lgs n. 163/2006</b> <i>«Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE»</i> (in <i>Gazzetta Ufficiale del 2 maggio 2006, n. 100</i>)</p>	<p>Recepisce la Direttiva 18/2004/CE e conferma, a livello legislativo nazionale, l’approdo comunitario secondo cui è possibile, entro determinati limiti e nel rispetto di determinati principi, non solo coordinare, ma addirittura subordinare il principio cardine in materia di appalti – il principio di economicità – a criteri ispirati alla tutela dell’ambiente</p>
<p><b>Decreto Interministeriale n. 135 dell’11 Aprile 2008 di approvazione del «Piano d’azione nazionale sul Green Public Procurement»</b></p>	<p>Il Piano ha lo scopo di dare la più ampia diffusione allo strumento del GPP presso le Amministrazioni italiane per fornire un importante contributo nella direzione dello sviluppo sostenibile e dell’innovazione del sistema produttivo nazionale</p>

**Tab. 7 – Green Public Procurement: quadro normativo di riferimento**

Nonostante una legislazione comunitaria e nazionale relativamente sviluppata, l’“istituzionalizzazione” del GPP fra le politiche pubbliche ha avuto sinora un’applicazione molto limitata, in Italia come in Europa, a vantaggio dello sviluppo di iniziative sperimentali e di progetti pilota.

Tale situazione deriva in larga misura della mancanza di un quadro complessivo chiaro e definito di norme che regolino la possibilità di considerare criteri di scelta ambientali (e in particolare la presenza di un sistema di gestione ambientale) nelle procedure d’appalto e nei capitolati d’acquisto di beni e servizi (si veda il paragrafo 3.4).

### **3.3 Green Public Procurement: le principali iniziative**

Nell’ultimo decennio sono state avviate alcune significative iniziative di *green procurement*, sia a livello internazionale che comunitario (ICLEI, 2001). Lo sviluppo di tali attività si è avvalso di diversi strumenti:

- prescrizioni normative;
- linee-guida nazionali o regionali e indirizzi al settore degli acquisti;
- strumenti di diffusione delle informazioni;
- servizi centralizzati di acquisto.

Tra le principali iniziative a livello internazionale, l’Agenzia internazionale ambientale per le autorità locali (ICLEI), per sostenere le attività degli enti locali nel campo degli acquisti verdi e per favorire l’interscambio di esperienze tra i responsabili degli acquisti per gli enti locali, ha dato vita nel 1996 a *BIG-Net* (Buy It Green Network), rete degli enti locali che acquistano prodotti ecosostenibili. Di tale network fanno parte 50 enti appartenenti a 20 Paesi. Per l’Italia, aderiscono al network le città di Torino, Ferrara e Firenze. Finalità della rete è quella di:

- favorire lo scambio di esperienze tra i responsabili degli acquisti nei Comuni;
- assistere le autorità locali interessate ad integrare gli eco-approvvigionamenti nell’Agenda XXI locale;
- individuare strumenti per gli acquisti verdi a livello locale, discutere il loro utilizzo nelle gare d’appalto e all’interno dei processi di selezione dei fornitori;
- promuovere il dibattito sulle condizioni generali legali per l’approvvigionamento verde con particolare riferimento all’utilizzo di criteri ecologici nella realizzazione delle specifiche tecniche degli appalti.

ICLEI ha inoltre diretto il progetto “RELIEF”<sup>28</sup> sul GPP (2001 – 2003), finanziato nell’ambito del V Programma d’Azione Ambientale.

RELIEF ha visto coinvolte le città di Kolding (Danimarca), Malmoe (Svezia), Zurigo (Svizzera) e Miskolc (Ungheria), Amburgo e Stoccarda (Germania).

Nell’ambito dell’iniziativa, finalizzata ad individuare le pratiche esistenti di green public procurement ed i gruppi di prodotti/servizi con i benefici ambientali più elevati, sono stati stimati i potenziali benefici ambientali dell’applicazione sistematica del GPP nelle politiche di acquisto delle Pubbliche Amministrazioni e nel mercato complessivo europei:

---

<sup>28</sup> Il nome per esteso è *Environmental Relief Potential of Urban Action on Avoidance and Detoxification of Waste Streams through Green Public Procurement*.

Product*	Impact category	Environmental relief through public ecoprocurement	Environmental relief through ecoprocurement on the whole European market
Buses	Photochemical ozone formation (tC <sub>2</sub> H <sub>4</sub> -equiv.)	-3,350	-6,980
	Corresponding person equivalents**	-134,110 (European)	-279,390
Sanitary devices	Water consumption (l)	-251,046,679	n/a
	Corresponding person equivalents**	251,046,679	n/a
Computers	Greenhouse gas emissions (tCO <sub>2</sub> -equiv.)	-832,320	-8,049,385
	Corresponding person equivalents**	-101,503 (Global)	-981,632
Food	Nutrition (tPO <sub>4</sub> -equiv.)	-41,560	-763,295
	Corresponding person equivalents**	-3,676,492 (European)	-67,524,295
Electricity	Greenhouse emissions (tCO <sub>2</sub> -equiv.)	-61,350,363	-922,639,465
	Corresponding person equivalents**	-7,481,752 (Global)	-112,517,008

**Tab. 8 - Impatto potenziale del GPP in Europa (RELIEF, 2003)<sup>29</sup>**

ICLEI ha anche contribuito alla realizzazione del progetto LEAP *Local Authority EMAS and Procurement* (2003-2006), finanziato dalla Commissione Europea nell'ambito del Programma Life. La città di Leicester (UK) ha guidato il progetto, che ha coinvolto 11 città europee<sup>30</sup>. Dalla collaborazione tra gli enti è scaturito un set di strumenti operativi, il *LEAP GPP Toolkit*, per facilitare e sostenere l'introduzione del GPP nelle logiche di acquisto degli Enti Pubblici locali. Tra gli strumenti si annoverano ad esempio: modelli di questionari ambientali per i fornitori, modelli di clausole ambientali per i contratti d'appalto, una procedura di risk assessment ambientale, modelli per l'implementazione di joint procurement tra autorità locali, un database con le specificazioni e i criteri che identificano diversi prodotti ecosostenibili nelle categorie arredi, apparecchiature elettriche da ufficio, etc.

Tra le iniziative nazionali, i Ministeri del Tesoro e dell'Ambiente del Regno Unito, nell'ambito del programma "*Greening Government*" (volto a promuovere il GPP attraverso l'emanazione di direttive che richiedono agli Enti Pubblici di predisporre programmi di acquisto orientati verso prodotti e servizi più ecologici), hanno prodotto un documento congiunto "*Environmental Issues in Purchasing*" (UK Office of Government Commerce, 2003), che individua le modalità per integrare gli aspetti ambientali in tutte le procedure di acquisto pubblico.

### 3.3.1 Il GPP in Italia

<sup>29</sup> *"\*The measures needed to achieve these results are as follows: Buses – All new purchases comply with EURO IV emissions standards instead of EURO III; Sanitary devices – Replacement of standard 9l-flush toilets, with 6/3l flushes, and the installation of water-saving taps; computers – All new purchases fulfil better than EnergyStar requirements with TFT monitors; Food – 100% of meat, wheat and milk produced organically; Electricity – 100% switch to renewable electricity.*

*\*\*European person equivalents describe the emission of an average European Union citizen. Global person equivalents describe the emission of an average person living anywhere in the world."* (RELIEF, 2003).

<sup>30</sup> I partner del progetto LEAP: (UK) London Lewisham, London Sutton, London Southwark e Sandwell; (Grecia) Holargos, Amaroussion e Kalithea-Rhodes; (Svezia) Goteborg; (Spagna) Barcellona; (Portogallo) Almada.

In Italia, Consip, l'Agenzia che fa capo al Ministero dell'Economia e che nell'ambito del *Programma di Razionalizzazione della Spesa Pubblica* si occupa degli acquisti di beni e servizi per la PA, ha intrapreso la definizione di alcuni criteri ambientali all'interno delle proprie convenzioni quadro e del mercato elettronico. In particolare, le pubbliche amministrazioni hanno la possibilità di acquistare sul mercato elettronico prodotti e servizi con caratteristiche ecologiche (es. fotocopiatrici, stampanti e fax forniti di eco-etichette).

Per quanto riguarda la normativa regionale sul tema del GPP, in Italia la prima a muoversi in questa direzione è stata la Regione Puglia con l'emanazione della L.R. n.13/2006. L'art.4 della legge stabilisce che le amministrazioni pubbliche regionali, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge, debbono approvare un Piano d'azione di durata triennale finalizzato alla definizione di un programma operativo per l'introduzione dei criteri ambientali nelle procedure d'acquisto di beni e servizi e volto a conseguire l'obiettivo di riconversione al termine del triennio di almeno il 30 per cento delle proprie forniture. L'applicazione della Legge è stata alquanto lenta e ciò ha indotto l'Amministrazione Regionale ad emanare una nota esplicativa al fine di fornire alcune prime essenziali indicazioni in merito alla sua attuazione.

Di analogo contenuto sono le disposizioni emanate dalla Regione Liguria<sup>31</sup>, che nel disciplinare la trasparenza e la qualità degli appalti e delle concessioni a livello regionale ha definito le modalità di introduzione degli aspetti ambientali nell'acquisto di forniture e servizi, nonché l'obbligo per i soggetti pubblici e i concessionari dei pubblici servizi, con l'eccezione dei Comuni con popolazione residente inferiore a 2000 abitanti, di approvare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge, un Piano d'azione di durata triennale sul GPP. Aspetto interessante contenuto nella legge è l'invito ai soggetti pubblici di richiedere, per gli appalti di opere, misure di gestione ambientale atte a comprovare la capacità tecnica dei concorrenti, facendo esplicito riferimento alla registrazione EMAS ed alla certificazione ISO 14001.

La Legge della Regione Toscana n 38/2007<sup>32</sup> non ha previsto l'adozione di Piani d'Azione, ma ha direttamente indicato che le stazioni appaltanti “prevedono nei bandi di gara e nei capitolati specifiche disposizioni finalizzate a valorizzare gli aspetti ambientali<sup>33</sup>”.

La Regione Lombardia in maniera meno cogente ha introdotto nel Regolamento regionale 3 aprile 2007 n.4 espliciti riferimenti al *green procurement*<sup>34</sup>. Inoltre con la L.R. n.26/2003 ha fissato, rispetto al DM 203/2003, una percentuale di prodotti da materiale riciclato più alta e pari al 35%.

In merito alla diffusione delle pratiche di GPP tra gli enti locali, tra le province italiane spicca il caso della Provincia di Cremona, che si distingue per numero di iniziative e progetti avviati. Tra i più recenti, la costituzione del Gruppo di Lavoro Acquisti Verdi di intesa con il Coordinamento Nazionale Agenda XXI Locali. Il GdL, nato nel 2005, raggruppa oggi oltre 100 amministrazioni e

---

<sup>31</sup> L.R. 13 agosto 2007, n. 31 “Organizzazione della regione per la trasparenza e la qualità degli appalti e delle concessioni”, pubblicata nel BUR Liguria n. 14 del 22/8/2007.

<sup>32</sup> L.R. 13 luglio 2007, n. 38 “Norme in materia di contratti pubblici e relative disposizioni sulla sicurezza e regolarità del lavoro”.

<sup>33</sup> Art. 33 – Clausole ambientali. L'articolo prosegue in questo modo: “A tale fine, configurano la prestazione tenendo conto, in particolare, dei seguenti elementi:

- a) minore impatto ambientale dei prodotti e servizi utilizzati;
- b) minore consumo di risorse naturali non rinnovabili;
- c) minore produzione di rifiuti;
- d) utilizzo di materiali recuperati e riciclati;
- e) utilizzo di tecnologie e tecniche ecocompatibili e di sistemi di produzione a ridotto impatto ambientale;
- f) utilizzo di prodotti ecocompatibili e di facile smaltimento.

Restano fermi gli obblighi vigenti in materia di acquisti di beni realizzati con materiali riciclati.”

<sup>34</sup> Regolamento regionale 3 aprile 2007 n.4 attuativo della L.R. n° 26 del 12/12/2003 “Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche”.

altri soggetti interessati al GPP. Il GdL ha il compito di formulare soluzioni concrete, capaci di promuovere la diffusione degli acquisti verdi a livello nazionale, oltre che di offrire ai partecipanti gli stimoli e gli input necessari per proseguire o avviare il loro percorso di GPP. Nel 2007 il GdL ha pubblicato il Libro Aperto *Acquisti pubblici verdi: ostacoli, strumenti e soluzioni*.

Altri esempi sul territorio nazionale sono le Province di Milano, Lecco, Bergamo e Lodi che hanno adottato le pratiche di GPP nelle proprie logiche d'acquisto e hanno realizzato diverse iniziative coinvolgendo i Comuni locali (attività formative, diffusione di linee-guida, incentivazioni, etc.)

Inoltre si ricordano la Provincia di Torino, che ha sviluppato nel 2003 un progetto di promozione degli acquisti pubblici ecologici nell'ambito del Piano d'Azione per la Sostenibilità provinciale, e la Provincia di Rimini, che ha avviato una sperimentazione per la gestione sostenibile degli approvvigionamenti nell'ambito di un progetto Life per il turismo sostenibile nelle aree costiere mediterranee.

### ***Green Public Procurement: l'esperienza della Provincia di Cremona***

La Provincia di Cremona è uno degli enti italiani pilota sul fronte delle pratiche di GPP. Nel 2002 ha inaugurato il progetto *GPPnet*, finanziato dalla Commissione Europea nell'ambito del Programma Life Ambiente 2002. A partire da un'analisi conoscitiva delle esigenze e dei comportamenti d'acquisto di 13 Comuni della Provincia, il progetto ha portato alla stesura di un manuale GPP contenente i criteri ecologici per 189 tipologie di beni e servizi, sulla base dei quali gli Enti coinvolti nel progetto hanno redatto 14 bandi "verdi".

La Provincia ha successivamente attivato una rete di relazioni per promuovere l'implementazione delle misure di GPP presso altri Enti locali, e gestisce un sito internet dedicato<sup>35</sup> e la newsletter bimestrale GPPinfoNET che distribuisce ad oltre 300 soggetti.

Dal 2004 la Provincia partecipa all'iniziativa *Procur*, rete europea promossa dall'ICLEI, che raccoglie le amministrazioni pubbliche impegnate nell'implementazione di criteri di sostenibilità nelle proprie attività. La campagna si focalizza su alcuni settori di intervento pubblico (energia da fonti rinnovabili, efficienza energetica delle attrezzature elettroniche degli uffici, mense biologiche, servizi di pulizia, trasporti pubblici) sui quali applicare una politica di gestione integrata, che tenga conto anche degli aspetti ambientali. Tra le iniziative avviate internamente alla rete si colloca anche il progetto DEEP, finalizzato alla riduzione dei consumi energetici degli edifici pubblici attraverso l'adozione di elevati standard ambientali in merito a materiali da costruzione, fabbisogni energetici ed elettricità verde.

Più recentemente la Provincia di Cremona è divenuta capofila del Gruppo di Lavoro *GPPnet La rete degli acquisti verdi*. Il GdL ha l'obiettivo di redigere linee guida per il GPP, che ne facilitino l'adozione da parte degli Enti locali, e di creare una banca dati di bandi "verdi".

A livello comunale, un'indagine conoscitiva del 2004 su tutti i comuni capoluogo di provincia italiani mostra che il 55% dei comuni compie acquisti di carta riciclata (anche se per meno del 10% per una quota superiore alla metà degli acquisti), il 40% dei comuni impiega prodotti biologici nelle mense, il 40% considera il *label* energetico negli acquisti di prodotti per l'illuminazione (Prov. di Torino, 2004). Più rari sono i casi di un sistema integrato e coordinato di acquisti ecologici. I

<sup>35</sup> Il sito è [www.compraverde.it](http://www.compraverde.it).

principali ostacoli alla generalizzazione di queste procedure vengono individuati nella struttura organizzativa e nella disponibilità di informazioni e procedure per integrare gli aspetti ambientali nelle specifiche tecniche per le gare.

### 3.4 Le indicazioni emergenti dalle esperienze degli enti

Secondo l'analisi della letteratura, il green public procurement (GPP) sembra giocare un ruolo importante all'interno degli strumenti delle PA per la promozione e diffusione di EMAS attraverso la catena dei fornitori, anche se alcuni temi riguardanti i meccanismi di implementazione risultano controversi (IEFE et al. 2006, LEAP 2004, EPE 2005, Madsen 2005). Soprattutto, non è chiaro se e come la Commissione dovrebbe obbligare gli Stati Membri a stabilire regole per stimolare e permettere ad autorità locali ed altre pubbliche istituzioni di includere EMAS nelle loro politiche di acquisto.

Tra gli studi più rilevanti sul tema, emerge in particolare un'indagine (LEAP, 2004) condotta su 40 autorità locali in 11 città Europee (sono state coinvolte 29 autorità registrate EMAS, 9 certificate ISO 14001, 7 certificate ecoBUDGET e 6 con altri sistemi; in taluni casi vi era una pluralità di sistemi):

- la maggioranza di autorità locali coinvolte (88%) ha affermato che la propria funzione approvvigionamenti è inclusa nell'SGA, anche se in alcuni casi in maniera limitata (23%). Gli approvvigionamenti variano da prodotti specifici (toner, cartucce...) ad interi servizi, come il trattamento acque di scarico, il mantenimento dei terreni di parchi o riserve etc.;
- per quanto concerne la copertura delle procedure di GPP, il 25% del campione dichiara di aver incorporato considerazioni ambientali nelle specifiche per l'acquisto di beni, ma meno di un quinto ha fatto lo stesso per tutti i servizi. Ad ogni modo, la maggior parte delle autorità (95%) ha incorporato alcune considerazioni ambientali nei prodotti, mentre la percentuale nei servizi scende al 73%.

Per quanto attiene le difficoltà e gli ostacoli incontrati, i problemi citati più di frequente in relazione all'integrazione delle procedure di approvvigionamento nel proprio SGA sono stati:

- **la mancanza di risorse**, in termini di personale e di risorse finanziarie per gli investimenti (68%);
- **la carenza di conoscenza sulle specifiche ambientali** per prodotti (58%) o **di fornitori** per servizi (50%);
- **la carenza di supporto interno** dell'organizzazione (43%).

Il rapporto tra le diverse modalità con cui può essere attuato il green public procurement e gli schemi di certificazione ambientale appare pertanto oggi controverso. Da un lato, infatti, le Pubbliche Amministrazioni considerano il percorso di certificazione volontaria un utile strumento di supporto per il coordinamento e l'implementazione di pratiche di GPP; dall'altro, le stesse amministrazioni sono disorientate e timorose nell'utilizzare tali schemi nell'ambito dei bandi di gara, a causa delle incertezze poste dal quadro normativo di riferimento.

In modo speculare alla percezione delle Pubbliche Amministrazioni, va segnalato come invece le aziende certificate ISO 14001 o registrate EMAS considerino il GPP come una delle principali opportunità loro offerte per valorizzare il risultato acquisito, e ne vorrebbero cogliere i potenziali vantaggi, pur essendo oggi parzialmente deluse dalla scarsa rilevanza assegnata da molte pubbliche amministrazioni interessate alla garanzia che la certificazione può offrire rispetto ai loro obiettivi di tutela ambientale. Sulla base dei risultati dello studio EVER, realizzato dallo IEFE-Bocconi nella prospettiva della revisione del Regolamento EMAS, emerge ad esempio che il GPP rappresenta uno

degli incentivi maggiormente desiderati dalle imprese intervistate (il 62% del campione), ed una delle principali misure di sostegno che le imprese registrate EMAS chiedono alla Commissione Europea (IEFE *et al.* 2006).

In materia di appalti pubblici (D.Lgs. 163/2006), il Legislatore prevede in taluni casi la possibilità di utilizzo della certificazione di sistema, e più in generale dei sistemi di gestione ambientale, nelle fasi di selezione dei candidati, di aggiudicazione e nelle modalità di esecuzione dell'appalto. In particolare:

- **Criteri di selezione dei candidati:** in materia di appalti di lavori e servizi e unicamente nei casi appropriati, che saranno illustrati nel Regolamento attuativo del Codice Appalti<sup>36</sup>, è contemplata la possibilità per la stazione appaltante di richiedere ai partecipanti una dimostrazione delle proprie capacità tecniche nell'applicare appropriate misure di gestione ambientale in fase di esecuzione del contratto, mediante la registrazione EMAS o la certificazione ISO 14001. Per citare un esempio, il Comune di Pieve a Fievole ed il Consorzio Regionale per l'Energia e la Tutela Ambientale della Regione Calabria nel bando di gara per l'assegnazione del servizio di raccolta di rifiuti solidi urbani e del servizio di manutenzione di impianti di illuminazione stradale hanno richiesto tra i criteri di partecipazione alla gara il possesso della registrazione EMAS o della certificazione ISO 14001.

In merito agli appalti di fornitura, l'art. 43 del Codice concede alle stazioni appaltanti, qualora esse richiedano al candidato la dimostrazione dell'ottemperanza a determinate norme in materia di garanzia della qualità, di far riferimento "ai sistemi di assicurazione della qualità basati sulle serie di norme europee in materia e certificati da organismi conformi alle serie delle norme europee relative alla certificazione". Il Legislatore dovrà chiarire se tra detti sistemi di assicurazione rientrano anche le certificazioni ISO ed EMAS. In caso affermativo queste ultime potranno essere inserite come criteri di selezione anche negli appalti di fornitura.

- **Criteri di aggiudicazione dell'appalto:** il ricorso ai sistemi di gestione certificati in questa fase dei contratti d'appalto è una questione ancora controversa. Nelle esperienze dei diversi Paesi dell'UE, l'utilizzo della certificazione ambientale quale fattore premiante nel sistema di attribuzione dei punteggi per la scelta dell'offerta economicamente più vantaggiosa annovera numerosi esempi applicativi, relativamente sia ad appalti di servizi che di fornitura. In ambito nazionale, è possibile citare ad esempio la gara d'appalto bandita dal Comune di Terlizzi riguardante la "fornitura e posa in opera di attrezzature e arredi per l'allestimento del Centro Studi e Ricerche sui fiori di Terlizzi", che considerava la certificazione ambientale di sistema un fattore premiante.

Tuttavia l'utilizzo di EMAS e ISO 14001 quali fattori premianti nell'aggiudicazione degli appalti di fornitura basati sul criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa è in contrasto con il dettato comunitario che sancisce il principio per cui i criteri di aggiudicazione devono essere necessariamente collegati all'oggetto dell'appalto<sup>37</sup>. D'altra parte, per quanto riguarda gli appalti di lavori e servizi, dove invece risulta rilevante una corretta gestione degli impatti ambientali prodotti, pare lecito inserire come fattori premianti singoli aspetti legati alle modalità organizzative o alla formazione del team di lavoro e, quindi, utilizzare la registrazione EMAS e la certificazione ISO 14001 come mezzo di prova non esclusivo. Ma detto questo, in tema di aggiudicazione è comunque consigliabile attendere ulteriori sviluppi -

---

<sup>36</sup> Il 26 maggio la Corte dei conti ha negato la registrazione al Regolamento e lo ha rinviato al ministero delle Infrastrutture con una serie di rilievi. L'emanazione del Regolamento è prevista in autunno 2008.

<sup>37</sup> Per approfondimento si rimanda a Iraldo F., Testa F., *Per il reale decollo degli acquisti verdi necessarie più operatività e chiarezza*, Ambiente e Sicurezza N. 23 del 25 novembre 2006.

sia a livello giurisprudenziale che sul piano normativo comunitario – e procedere fino ad allora con attenzione nella definizione dei criteri, per evitare il rischio di incorrere nella responsabilità amministrativa per danno all'erario (Testa, 2007).

• **Modalità di esecuzione dell'appalto:** Il Legislatore consente l'inserimento di clausole contrattuali aventi ad oggetto la protezione dell'ambiente. Queste potrebbero riferirsi, ad esempio:

- alla formazione del personale su tematiche ambientali,
- alla modalità di smaltimento/recupero dei prodotti e/o degli imballaggi,
- al corretto utilizzo dei prodotti chimici.

In questi casi un SGA verificato da un organismo terzo indipendente sarebbe senza alcun dubbio in grado di fornire la necessaria garanzia del rispetto delle clausole di gestione ambientale.

	Appalto di lavori	Appalto di servizi	Appalto di forniture
Oggetto			
Specifiche tecniche			
Criteri di selezione	●●●	●●●	●
Criteri di aggiudicazione	●	●	
Esecuzione	●●	●●	

Legenda: ●●●Alto ●● Medio ●Basso

Tab. 9 - Grado di utilizzo della certificazione di sistema nei diverse fasi dell'appalto (Testa, 2007)

L'incertezza del quadro legislativo, unita alla mancanza di strumenti operativi e indicazioni precise da parte di enti sovraordinati delle priorità che dovrebbero essere seguite nel GPP, ha condotto allo sviluppo di iniziative, per lo più a livello locale, che riguardano principalmente prodotti "banali" (di largo consumo): carta, toner, lampadine, etc., mentre continua ad essere difficile per molte tipologie di prodotti "complessi" definire criteri di scelta ambientali (si pensi alle grandi opere pubbliche) (IEFE *et al.* 2006, RELIEF 2003, Focus Lab 2003).

Le esperienze maturate evidenziano che in questo campo le amministrazioni locali stanno sperimentando sulla base della propria competenza e creatività, avendo come unico riferimento i risultati di esperienze già attuate da altri. I principali problemi si riscontrano a causa degli ostacoli che la normativa vigente frappone a chi vuole introdurre criteri ambientali nelle procedure d'appalto, e della disomogeneità delle normative a livello nazionale (come dimostrano i numerosi ricorsi alla Corte di Giustizia Europea).

Con riferimento in particolare ad EMAS ed ISO 14001, la natura di strumento volontario della certificazione/registrazione ne impedisce la considerazione quale criterio "penalizzante" per le imprese che ne sono prive, ovvero "premiante" per quelle che viceversa hanno adottato tali schemi.

Il ruolo dei sistemi di gestione ambientale all'interno delle pratiche di GPP è ancora circoscritto. La limitata diffusione e, quindi, "spendibilità" della certificazione come criterio nell'ambito degli appalti pubblici ha deluso la (sempre crescente) fetta del sistema imprenditoriale che ha deciso di puntare sugli schemi volontari di certificazione ambientale e che, coerentemente, auspicherebbe meccanismi premianti decisamente più incisivi ed efficaci (Iraldo, 2007).

***Focus: adozione di iniziative di GPP***

- ✓ occorre chiedere alla Commissione Europea e al governo nazionale di fare chiarezza e dare certezze sulle questioni ancora irrisolte e controverse in relazione a *quali criteri* di scelta ambientali possano essere adottati, *in quali casi, con quali modalità (esclusivi, premianti,...)* nelle procedure d'appalto e nei capitolati d'acquisto di beni e servizi
- ✓ a tale fine nella revisione dell'EMAS potrebbe essere inserito un esplicito riferimento ad una normativa specifica da sviluppare successivamente (attraverso, ad esempio, una Raccomandazione CE)
- ✓ una possibilità potrebbe essere quella di inserire nelle specifiche dell'appalto i requisiti del regolamento EMAS, considerandoli acquisiti per quelle imprese che sono già certificate/registrate
- ✓ la Commissione dovrebbe costituire una banca-dati europea che raccolga e classifichi tutte le iniziative di GPP condotte dalle amministrazioni locali registrate EMAS, da mettere a disposizione come *best practices* per le amministrazioni che intendono registrarsi o certificarsi ISO, nonché per le imprese private che devono fronteggiare queste richieste da parte dei cliEnti Pubblici
- ✓ *QualitAmbiente* potrebbe agire da collettore delle iniziative italiane ed, eventualmente, da interlocutore della Commissione per la costituzione della banca-dati
  - ✓ Il riferimento alla certificazione del SGA nelle gare di appalto non sempre è così immediato e semplice, in quanto necessita di una preparazione e conoscenza degli schemi di certificazione da parte di chi redige i bandi, che non sempre è presente tra i pubblici funzionari addetti a tale funzione. Da questo punto di vista, sarebbe quindi auspicabile una consistente azione di formazione e informazione diretta a sviluppare competenze e diffondere chiare linee-guida in materia fra gli Enti Pubblici potenzialmente interessati, in cui *Qualitambiente* potrebbe giocare un ruolo fondamentale.

Lo studio EVER, conferma che il GPP è un aspetto cruciale per le pubbliche istituzioni, sia in termini di opportunità (il 70% del campione ha già adottato iniziative di GPP) che di temi controversi per quanto riguarda i meccanismi di implementazione.

In riferimento al ruolo delle pubbliche istituzioni nello sviluppo di EMAS, il 35% del campione intervistato dichiara di considerare l'accesso facilitato alle procedure di green public procurement per le organizzazioni registrate EMAS un fattore *molto rilevante*.

Nell'ambito dello studio sono state messe a fuoco le principali questioni che, secondo gli attori coinvolti nel sistema, dovrebbero essere affrontate dalla Commissione in sede di revisione dello schema: opinione prevalente è che le PA non possano obbligare i propri fornitori e appaltatori ad avere la registrazione EMAS (trattandosi di uno strumento volontario), ma dovrebbero poter includere i requisiti del Regolamento nei contratti e/o clausole contrattuali che stabiliscano l'impegno del soggetto ad ottenere EMAS durante il periodo di adempimento del contratto medesimo (o comunque entro un periodo di tempo determinato).

Inoltre, anche se il GPP è visto come un passo fondamentale per promuovere e diffondere EMAS lungo la catena dei fornitori, è convinzione generale che esso dovrebbe rimanere uno dei più importanti “aspetti ambientali indiretti”, senza l’introduzione di ulteriori requisiti. L’adozione di GPP non dovrebbe dunque essere resa obbligatoria per le organizzazioni pubbliche che intendono ottenere la registrazione EMAS.

#### 4. MECCANISMI PREMIANTI E FORME DI RICONOSCIMENTO PER LE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI CERTIFICATE/REGISTRATE

Un ultimo ambito di approfondimento significativo riguarda i meccanismi premianti e le forme di riconoscimento a favore delle Pubbliche Amministrazioni che hanno intrapreso un percorso di certificazione volontaria da parte dei livelli amministrativi superiori e/o dei governi nazionale e comunitario. Il tema ricomprende diverse fattispecie, quali:

- la possibilità di ottenere semplificazioni normative, in relazione agli adempimenti a carico delle PA;
- l'accesso agevolato a fondi pubblici (non necessariamente finalizzati allo sviluppo di azioni e progetti in campo ambientale);
- la possibilità di utilizzare la certificazione come "sostituto" di adempimenti amministrativi e/o requisiti ambientali a carico delle Pubbliche Amministrazioni (quali, ad esempio, i requisiti del nuovo D.Lgs. 195, 19/10/2005 sull'informazione ambientale al pubblico);
- l'utilizzo della certificazione nell'ambito degli strumenti di gestione ambientale integrata previsti dalla Strategia Tematica sull'Ambiente Urbano [COM(2005)718 def].

Si tratta di un ambito innovativo e poco sviluppato, rispetto al quale da un lato si registrano forti aspettative e istanze da parte delle Pubbliche Amministrazioni affinché vengano ufficialmente introdotte e istituzionalizzate forme di riconoscimento degli impegni assunti con la certificazione/registrazione, dall'altro non si registrano ancora esperienze significative che possano costituire un punto di partenza e riferimento per lo sviluppo delle stesse (IEFE *et al.* 2006).

Allo stesso tempo, la prospettiva appare particolarmente rilevante nell'ottica delle possibili innovazioni specificamente destinate al settore delle Pubbliche Amministrazioni che potrebbero essere introdotte nell'ambito del processo attualmente in corso per la revisione del Regolamento EMAS.

Con riferimento alle semplificazioni, a fronte di un quadro relativamente sviluppato di agevolazioni normative che riconoscono un "valore aggiunto" alle imprese che hanno adottato gli schemi ISO14001 e/o EMAS (pur con i limiti delineati al capitolo 2), il tema delle semplificazioni a favore delle Pubbliche Amministrazioni certificate/registrate è un ambito ancora "inesplorato", fatte salve alcune eccezioni (quali, ad esempio, la possibilità di incrementare le entrate in relazione alle tariffe idriche: Delibera CIPE n.131/2002).

La principale difficoltà sotto questo profilo sembra essere quella della scarsa chiarezza sulla volontà da parte degli enti sovraordinati di adottare provvedimenti che privilegino gli enti certificati (IEFE *et al.* 2006).

##### ***Focus: semplificazioni a favore delle Pubbliche Amministrazioni certificate***

- ✓ Le autorità di governo nazionali e comunitarie dovrebbero introdurre forme di semplificazione per le Pubbliche Amministrazioni certificate/registrate.  
Gli interventi potrebbero essere di diverso tipo:
  - agire sui margini di flessibilità e autonomia fiscale e di raccolta delle entrate da parte delle amministrazioni certificate (ad esempio attraverso la possibilità di alzare le entrate sulla gestione di aspetti ambientali in modo differenziato - alzando le tariffe per le imprese non certificate, abbassandole per le certificate - o tramite la previsione di tariffe "base" con possibilità di *bonus* per le imprese certificate);

- abbassamento dei vincoli di contenimento della spesa, considerando quei fronti di intervento che non rientrano nel titolo decimo;
- facilitazioni nell'accesso ai finanziamenti pubblici ordinari;
- semplificazioni nei processi autorizzativi relativi alla gestione diretta di infrastrutture e di servizi ambientali sul territorio

Analogamente, per quanto attiene la possibilità di considerare la certificazione ambientale delle PA come “sostituto” di altri adempimenti, non si registra alcuna esperienza in merito all'esistenza di provvedimenti ufficialmente approvati e applicati (IEFE *et al.* 2006).

Ad oggi, gli unici tentativi di valorizzare le sinergie tra schemi di certificazione ambientale volontaria EMAS e ISO14001 e adempimenti a carico delle PA vengono realizzati su base pragmatica e sperimentale da parte delle amministrazioni locali certificate.

Considerazioni a parte meritano infine le implicazioni contenute nella “Strategia Tematica sull'Ambiente Urbano”, emanata dalla Commissione Europea nella sua versione definitiva nel gennaio 2006 [COM(2005)718 def].

La strategia è parte integrante del Sesto Programma di azione comunitario in materia di ambiente, ed è una delle sette strategie tematiche previste dal programma per definire un approccio integrato nei confronti dei principali problemi ambientali.

Scopo della strategia è quello di fornire un quadro programmatico per la sostenibilità delle città con oltre 100.000 abitanti il più possibile omogeneo e basato su un approccio di lungo periodo e fortemente partecipato.

La Comunicazione ufficialmente approvata e pubblicata dalla Commissione ridimensiona le prospettive delineate dal primo documento intermedio emanato nel 2004 nel corso dell'iter di adozione della strategia [COM(2004)60]<sup>38</sup>, che indicava EMAS come un possibile schema di riferimento nell'ambito degli strumenti di implementazione della stessa strategia.

Ciononostante, la Strategia delinea un quadro che lascia ancora aperte molte possibilità all'applicazione dei sistemi di gestione ambientale in ambito urbano:

- affermando l'importanza del ricorso ad un *approccio integrato* da parte delle autorità locali per la gestione dell'ambiente urbano, fondato su un'effettiva consultazione di tutti i soggetti interessati, e sull'adozione di piani di azione strategici e a lungo termine;
- riconoscendo che molte città europee hanno istituito con successo sistemi di gestione ambientale quali EMAS e ISO14001 per garantire la realizzazione degli obiettivi strategici e consentire il monitoraggio dei progressi compiuti;
- prevedendo, tra le misure per incentivare l'adozione di una gestione ambientale integrata da parte delle autorità locali, il sostegno allo scambio di esperienze e migliori pratiche, attraverso il finanziamento di iniziative e progetti di dimostrazione e la realizzazione di una rete pilota di punti di contatto nazionali finalizzata a fornire informazioni strutturate e attendibili relative ai problemi economici, sociali e ambientali delle aree urbane;
- prevedendo il sostegno alle iniziative per lo sviluppo di competenze specifiche da parte delle autorità locali per l'adozione di un approccio integrato alla gestione, e lo sviluppo delle

<sup>38</sup> Il documento prevedeva, nell'ambito delle azioni proposte per l'implementazione della strategia, per tutte le capitali e tutte le città con popolazione superiore a 100.000 abitanti:

- l'adozione di un piano di gestione ambientale;
- l'introduzione di un sistema di gestione ambientale.

Il panorama disegnato dalla Comunicazione appariva piuttosto complesso per quanto riguarda le soluzioni operative legate all'applicabilità del Piano.

capacità di attuazione delle politiche ambientali.

Pur non vincolando al rispetto di specifici adempimenti rispetto ai quali gli schemi EMAS/ISO possano effettivamente fungere da “sostituti”, la Strategia lascia dunque aperta la possibilità di introdurre a favore delle città che hanno intrapreso un percorso di certificazione ambientale forme specifiche di riconoscimento e/o meccanismi premianti degli impegni sottoscritti.

***Focus: certificazione come “sostituto” di altri adempimenti***

- ✓ Le autorità di governo nazionali e comunitarie dovrebbero riconoscere la certificazione/registrazione ambientale delle PA quale “sostituto” di altri adempimenti, attraverso l’introduzione di provvedimenti che consentano, ad esempio:
  - la possibilità di utilizzare l’Analisi Ambientale iniziale nell’ambito della VAS e come quadro conoscitivo per il piano strutturale (e il suo aggiornamento);
  - di considerare le amministrazioni comunali o le aggregazioni di comuni certificati come già in linea con le indicazioni della Strategia Tematica sulle aree urbane;
  - di considerare le amministrazioni certificate (in particolare EMAS con la Dichiarazione Ambientale) come conformi ai requisiti del D.Lgs. 195, 19 agosto 2005 sull’informazione ambientale al pubblico (cataloghi, relazione, aspetti organizzativi e procedurali degli enti, etc.)

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Aall C., *The manifold history of eco-auditing and the case of municipal eco-auditing in Norway*, Eco-Management and Auditing 6, 1999
- ABECE, *Environmental Performance Indicators in Public Administrations*, Germaine Project, 2001
- Andreini B.P., Pellegrini M., Marrucci A., Testa F., Iraldo F. (2006), *Adesione ad EMAS del Dipartimento ARPAT di Lucca: gli aspetti ambientali indiretti nella Analisi Ambientale Iniziale e nella Politica ambientale.*, Working Paper, Laboratorio InSat, Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa.
- Association of Finnish Local Authorities and Finnish Ministry of the Environment, *Environmental Management Systems of Finnish Local Authorities*, 1997
- Baldin A., Amonini M., *I Sistemi di Gestione Ambientale*, in “La Governance Locale dell’Ambiente e del Territorio”, Guerini Scientifica, 2004
- Bramanti G., *Definizione di sito e orientamenti sulle entità che possono essere registrate EMAS*, ARPA Lombardia, Presentazione dei corsi di formazione ambientale Enti locali, Milano, 25 giugno 2008
- Comitato per l’Ecolabel e per l’Ecoaudit, *Posizione del Comitato sull’entità registrabile nel caso delle PA*, 2008
- Comitato per l’Ecolabel e per l’Ecoaudit, *Posizione del Comitato Emas-Ecolabel sui rapporti tra Pubblica Amministrazione e Soggetto Gestore del Servizio Idrico Integrato*, 2007
- Comitato per l’Ecolabel e per l’Ecoaudit, *Posizione del Comitato per l’Ecolabel e per l’Ecoaudit sull’applicazione del Regolamento EMAS sviluppato in ambiti produttivi omogenei*, 2005
- ECOLUP, *Guidance, Environmental Management for Communal Urban Land Use Planning*, EU Life Project, 2004
- EEA, *Market-based instruments for environmental policy in Europe*, Technical report No 8/2005
- EEA, *Using the market for cost-effective environmental policy Market-based instruments in Europe*, Report No 1/2006
- EMAS LAB, *Local Authorities Environment Benchmarking*, EU Life Project, 2003
- EMAS Peer Review for Cities, *Environmental Management Systems in European Cities and EMAS delivering the EU 6<sup>th</sup> Environmental Action Program*, EU Life Project, Full report, 2004
- EMASSER, EU Recite II Project, 2001
- Emilson S., Hjelm O., *Development of the Use od Standardized Environmental Management Systems in Local Authorities*, in *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, settembre 2005
- EPE, *The Green Purchasing Workbook*, 2005
- Erdmenger C., *From Business to Municipality – and back*, Local Environment, 1998
- EU COMPASS, EU Life Project, 2004
- EURO-EMAS, *Implementing EMAS in Europe’s Local Authorities*, EURO-EMAS Partner Cities, Final technical report, 2001
- EUROPEAN COMMISSION, *Buying green! A handbook on environmental public procurement*, Commission staff working document, Brussels, 2004
- Focus Lab, *Territori Ecocertificati – Prima indagine sulla certificazione ambientale negli Enti pubblici in Italia*, 2003
- International Council for Local Environmental Initiatives (ICLEI), *Green Purchasing Good Practice Guide*, Freiburg, 2000
- International Council for Local Environmental Initiatives (ICLEI), *The World Buys Green*, International Survey 2001 on National Green Procurement Practices, Freiburg 2001
- International Council for Local Environmental Initiatives (ICLEI), *Study contract to survey the state of play of green public procurement in the European Union*, Final Report, 2003
- IEFE Bocconi, Adelphi Consult, IOEW, SPRU e Valor & Tinge, *EVER – Research findings*, Final Report to the European Commission - DG Environment, Brussels, 2006

- Iraldo F., Ricotta S., Testa F., *Il GPP in Italia: l'emanazione del piano nazionale degli acquisti verdi*, Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa, 2008
- Iraldo F., Melis M., *La nuova Strategia UE su Sustainable Consumption and Production*, IEFE Bocconi, 2008
- Iraldo F., Testa F., *L'utilizzo della certificazione ambientale (Iso 14001 ed Emas) nell'ambito del green public procurement: linee-guida e problemi applicativi*, Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa, 2007
- Iraldo F. *La gestione ambientale dei distretti industriali: le prospettive aperte dal nuovo Regolamento Emas*, in "Economia delle Fonti di Energia e dell'Ambiente", n.1, 2004
- Iraldo F., Melis M. (2006), "EMAS e Pubbliche Amministrazioni", *Giornale degli Igienisti Industriali*. n.2.
- Jørgen Lund Madsen, *EMAS in City of Copenhagen and Green Procurement*, Environmental Protection Agency, City of Copenhagen, 2005
- LACE, *Local Authorities Helping Companies Implementing EMAS*, EU Life Project, 1997
- LEAP, *Local Authorities EMAS and Procurement, Review of the application of environmental management systems in local procurement activities*, LEAP Report n.1, 2004
- Levett R., *Tools, Techniques and Processes for Municipal Environmental Management, Local Environment*, 1997
- Mauri M., *Posizioni del Comitato per l'Ecolabel e l'Ecoaudit*, ARPA Lombardia, Presentazione dei corsi di formazione ambientale Enti locali, Milano, 25 giugno 2008
- NEST, *Networking with EMAS for sustainable development*, EU Life Project, 2004
- Norén H., von Malborg F., *Are standardized EMSs useful in local authorities? A study of how a tool from the private sector is used in the public sector*, *Business Strategy and the Environment*, 2004
- Open Group TANDEM, *Posizione comune da adottare in merito ai criteri di predisposizione delle Dichiarazioni Ambientali delle Pubbliche Amministrazioni*, Provincia di Bologna, 2007
- Oehme I., *EMAS and Public Procurement*, Inter-university Research Centre for Technology, Work and Country, Austria, 2005
- PIE, *Partnerships in EMAS*, EU Life Project, 1997
- Provincia di Cremona, *Manuale GPP*, Cremona, 2004
- Provincia di Lucca, IEFE Bocconi e Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa, *Progetto Life Pioneer – documenti e materiali*, [www.life-pioneer.info](http://www.life-pioneer.info), 2006
- Provincia di Lucca, Dipartimento Governo del Territorio, *Progetto "Semina", Semplificazione con Incentivo nella Normativa e nelle Autorizzazioni ambientali, Linee Guida*, 2005
- Provincia di Torino, *Guida al Green Public Procurement*, Torino, 2004
- RELIEF, *Environmental Relief Potential Of Urban Action On Avoidance And Detoxification Of Waste Streams Through Green Public Procurement*, European Research Project on Green Purchasing, Background Document, 2003
- Riglar N., *Eco-Management and Audit Scheme for UK local authorities*, in *ISO14001 and beyond: Environmental Management Systems in the Real World*, Greenleaf 1997
- Scuola Superiore S. Anna di Pisa, *EMAS Registration Within Local Authorities: The Case of Olympic Municipalities*, Tesi finale di Master in Gestione e Controllo dell'Ambiente, Venturello I., 2005
- Swedish National Government, *Integrering av Miljöhänsyn inom den Statliga Förvaltningen*, SOU1996:112. Miljöårsberedningen, 1996
- Swift T., Broady J., *Environmental Management Systems in the public sector: the Queensland options*, Greener Management International, Summer 1998
- Thione L., *Qualità e Pubblica Amministrazione*, Relazione SINCERT, Milano, 14 Ottobre 2006
- TANDEM, EU Life Project, 2004
- Tanzi, Schuknecht, *Public Spending in the 20th Century*, CUP, 2001
- UK Office of Government Commerce, Department for Environment, Food & Rural Affairs, *Joint*

*Note on Environmental Issues in Purchasing, 2003*

**SITI INTERNET DI RIFERIMENTO**

[www.apat.gov.it](http://www.apat.gov.it)

[www.curia.eu.int](http://www.curia.eu.int)

[www.compraverde.it](http://www.compraverde.it)

[www.dsa.minambiente.it/gpp](http://www.dsa.minambiente.it/gpp)

[www.europa.eu.int/comm/environment/emas](http://www.europa.eu.int/comm/environment/emas)

[www.europa.eu.int/comm/environment/gpp/guidelines](http://www.europa.eu.int/comm/environment/gpp/guidelines)

[www.qualitambiente.net](http://www.qualitambiente.net)

[www.iclei-europe.org](http://www.iclei-europe.org)

[www.iefe.unibocconi.it](http://www.iefe.unibocconi.it)

[www.life-pioneer.info](http://www.life-pioneer.info)

[www.retecartesio.it](http://www.retecartesio.it)

[www.sustainable-development.gov.uk](http://www.sustainable-development.gov.uk)