

Sistemi di Gestione Ambientale applicati alle Amministrazioni Locali ed al Territorio: alcune riflessioni da esperienze in corso

Ravenna, 22 ottobre 2004

Ing. Roberto Colzani

Ing. Paolo Vestrucci



Obiettivo

Enucleare alcuni problemi e modelli di affronto per quanto riguarda il livello “d’area” dei sistemi di gestione ambientale

I passaggi

- 1) L’antecedente del Rischio d’Area
- 2) La certificazione ambientale per le Imprese Industriali
- 3) La certificazione ambientale delle Amministrazioni Locali
- 4) La certificazione ambientale “d’Area”
- 5) I problemi aperti

L'Antecedente del Rischio d'Area - 1

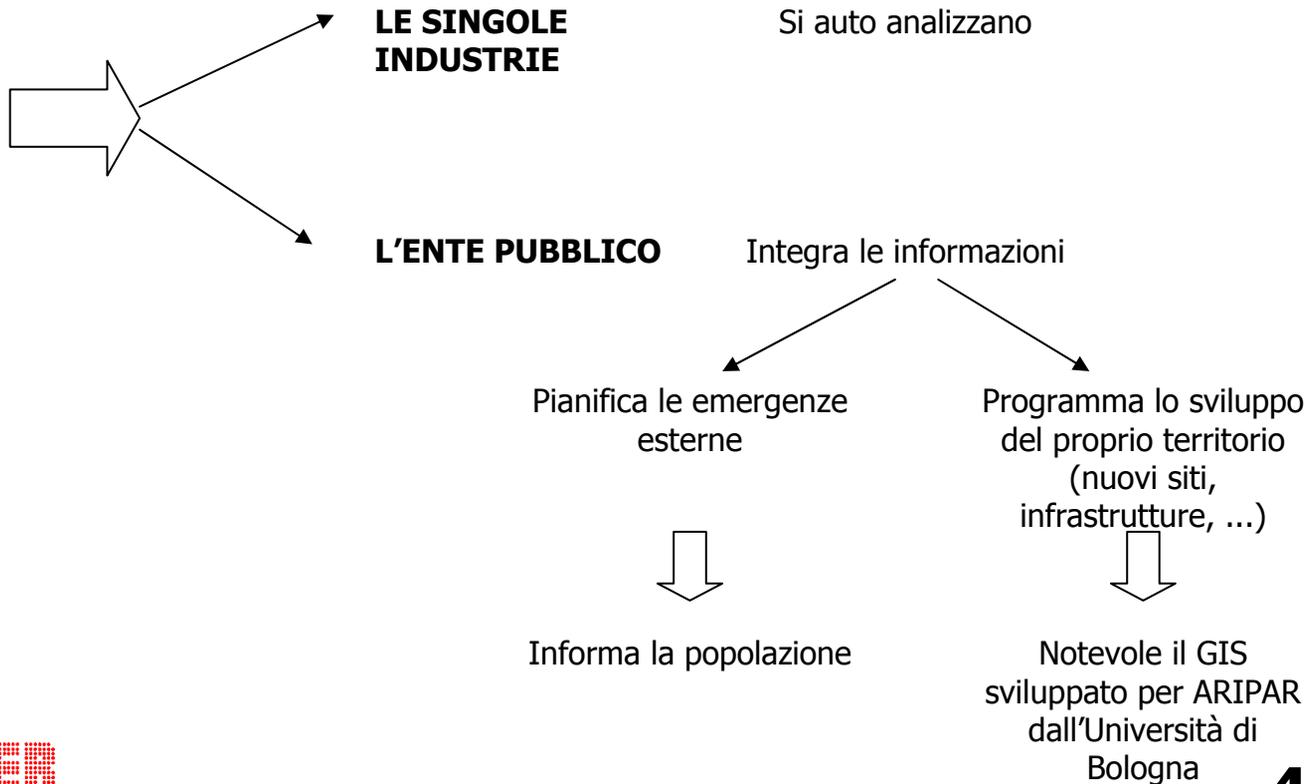
La necessità di approfondire le tematiche degli effetti “d’area” delle attività antropiche diventa pressante dopo gli incidenti di Flixborough (UK, 1974) e Seveso (Italia, 1976).

- **Canvey Island, UK (1978):** studio relativo ai rischi per la popolazione residente nell’isola di Canvey e nell’area adiacente di Thurrock, presso la foce del Tamigi, derivanti dalla presenza nell’isola (sia esistente che prevista) di diverse installazioni industriali. L’area interessata misurava circa 15 km x 4 km.
- **Rijmond, NL (1982):** analisi dei rischi per i dipendenti e la popolazione derivanti da 6 installazioni industriali in un’area del delta del Reno, lunga circa 40 km ed ampia 15 km.
- **ARIPAR, Ravenna (1987-1992):** Analisi del rischio di incidenti rilevanti nell’area industriale e portuale di Ravenna (eseguita da SnamProgetti, NIER e DAM) derivante da impianti industriali e attività di trasporto di merci pericolose. L’area interessata dallo studio (area “d’impatto”) era pari a circa 200 km², con un’area-sorgenti pari a circa 30 km².

L'Antecedente del Rischio d'Area - 2

Ambito normativo: Direttiva 82/501/CE (**Direttiva "SEVESO"**) sui rischi di incidenti rilevanti connessi con determinate attività industriali (recepita in Italia con il DPR 175/88)

Incidente rilevante: "un avvenimento quale un'emissione, un incendio o un'esplosione di rilievo connessi ad uno sviluppo incontrollato di una attività industriale che dia luogo a un pericolo grave, immediato o differito, per l'uomo, all'interno o all'esterno dello stabilimento, e per l'ambiente e che comporti l'uso di una o più sostanze pericolose" → Nell'interpretazione operativa in ambito scientifico e tecnico: danni irreversibili a persone ed ambiente **all'esterno** dello stabilimento.



La certificazione ambientale per le Imprese Industriali (1a fase)

I Riferimenti Normativi:

- ❖ BS 7750 – “Specification for Environmental Management Systems” (1ª edizione nel 1992, revisionata nel 1994)
- ❖ Regolamento CEE sull’adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e audit - **EMAS** (1ª edizione nel 1993, revisionato nel 2001)
- ❖ Norma **ISO 14001** “Environmental management systems – specification with guidance for use” (emessa il 1° settembre 1996 e diventata norma UNI EN ISO nel novembre 1996)

I presupposti e lo sviluppo:

- ❖ Su base **volontaria** parte un “meccanismo” simile a quello della “Seveso”, applicato all’ambiente
- ❖ La tematica del “**Sistema di Gestione**” applicato alle imprese private è già molto matura (gli standard si basano sull’esperienza dei “Sistemi Qualità” – Norme ISO 9000, con alle spalle almeno un decennio di applicazione)
- ❖ Le norme su SGA diventano, di fatto, il riferimento metodologico anche per la normativa sulle attività a rischio di incidente rilevante (l’SGS diventa obbligatorio con la “Seveso II” dir. 1996/82/CE – d. lgs. 334/99 in Italia: v. linee guida per l’applicazione del SGS in DM 9 agosto 2000)
- ❖ Lo sviluppo di questa applicazione è relativamente rapido e – ad oggi – ormai ampiamente consolidato (a dicembre 2003 si segnalano oltre 60.000 organizzazioni certificate ISO 14001 nel mondo e circa 3.000 registrate EMAS)
- ❖ Il caso di Lonza SpA – Stabilimento di Ravenna

La certificazione ambientale per le Amministrazioni Locali (2a fase)

I Riferimenti Normativi:

- ❖ Ancora la Norma **ISO 14001:1996**, che già nella sua prima stesura ne prevedeva l'applicabilità a qualsiasi "organizzazione"
- ❖ Il Regolamento CE 761/01 (**EMAS II**), che estende EMAS alle "organizzazioni" e definisce cosa si intende per "aspetti ambientali indiretti".
- ❖ La Decisione CE 681/2001, che nell'Allegato I definisce i criteri per le "Entità che possono essere registrate ad EMAS", comprendendo le "Autorità Locali e le Istituzioni governative".

Gli elementi caratteristici dell'applicazione:

- ❖ L'organizzazione delle Pubbliche Amministrazioni sono viste in ottica "**aziendale**": ad esse viene applicato il Sistema di Gestione Ambientale
- ❖ Viene focalizzata l'attenzione sugli **aspetti ambientali indiretti**, intesi come aspetti ambientali su cui l'organizzazione "**può non avere un controllo gestionale totale**": entrano in gioco anche gli aspetti/impatti ambientale generati da terzi operanti sul territorio, su cui l'amministrazione ha un controllo gestionale parziale o solo un certo grado di influenza.
- ❖ E' imprescindibile lo svolgimento di **un'Analisi Ambientale Iniziale** (o attività equivalente) per conoscere la situazione ambientale del territorio di competenza dell'amministrazione e determinare le interazioni tra le attività svolte dell'amministrazione stessa e l'ambiente.
- ❖ Due casi applicativi: la registrazione EMAS dell'Assessorato Ambiente della Provincia di Viterbo e la certificazione ISO 14001 dei 6 Comuni del distretto agro-alimentare di San Daniele del Friuli

Due casi applicativi di certificazione ambientale per le Amministrazioni Locali - 1

La registrazione EMAS dell'Ass. Ambiente della Provincia di Viterbo

- ❖ Il percorso ha previsto la costituzione di un “**Comitato Promotore**”, cui hanno aderito, mediante sottoscrizione di Protocollo di Intesa del 18 giugno 2001, EE.LL., ARPA, Associazioni di categoria, soggetti tecnici e scientifici (tra cui Università e Comitato Ecolabel ed Ecoaudit Sez. EMAS Italia) e soggetti privati: esso ha costituito l'interfaccia tra struttura interna e soggetti esterni coinvolti (mediante strumenti operativi: comm. esecutiva, oss. comuni, accordi specifici, forum provinciale).
- ❖ **L'analisi ambientale iniziale** (condotta nell'estate 2001 da NIER Ingegneria, che ha fornito supporto tecnico all'Ente sino all'ottenimento della registrazione) ha previsto:
 - ❖ La caratterizzazione dello **stato ambientale** del territorio provinciale di Viterbo e delle situazioni di sensibilità
 - ❖ L'analisi di dettaglio della struttura organizzativa dell'Assessorato e delle **attività di competenza**
 - ❖ L'analisi delle **prescrizioni legali** in materia ambientale applicabili e del grado di conformità, delle prassi esistenti in materia ambientale e delle emergenze passate da cui trarre insegnamento
 - ❖ L'identificazione di **aspetti ed impatti ambientali** e la valutazione della loro significatività/priorità (**3 livelli**), tenendo conto del **grado di influenza** (“basso” se ottenibile mediante interventi di sensibilizzazione/educazione/protocolli d'intesa volontari o “alto” se attuabile con controllo di fornitori/appaltatori mediante convenzioni, la predisposizione di strumenti di pianificazione e regolamentazione, l'attività autorizzatoria, la vigilanza e l'attività ispettiva), nonché la loro caratterizzazione con dati **prestazionali** di dettaglio.
 - ❖ La proposta di elementi per la definizione della **Politica Ambientale** dell'Ente e di **Obiettivi** e linee d'azione
- ❖ E' stato definito ed approvato un **Programma Ambientale** comunicato alla popolazione mediante incontro pubblico.
- ❖ E' stata ottenuta la **certificazione ISO 14001** (29 maggio 2002) e la **registrazione EMAS** (26 settembre 2002) a seguito del quale è stata pubblicata la **Dichiarazione Ambientale**.

Due casi applicativi di certificazione ambientale per le Amministrazioni Locali - 2

La certificazione ISO 14001 dei 6 Comuni del Distretto Agro-alimentare di San Daniele del Friuli (UD) (Coseano, Dignano, Fagagna, Ragogna, Rive D'Arcano, S. Daniele del Friuli)

- ❖ L'**Analisi Ambientale Iniziale** è stata condotta per molti aspetti in modo analogo al caso della Provincia di Viterbo: in questo caso sono stati però prodotti **6 Rapporti** distinti per Comune, che hanno tratto giovamento dall'Analisi Ambientale svolta **sull'intera area distrettuale** e prodotta in un documento distinto. Questa prima fase dell'intervento si è sviluppato tra settembre e novembre 2003.
- ❖ Analogamente ogni Amministrazione Comunale ha deliberato una propria **Politica Ambientale**, caratterizzata da una parte introduttiva comune contenente impegni generali validi per l'intero Distretto e così è avvenuto per i singoli **Programmi Ambientali**, definiti nell'ambito di **Sistemi di Gestione Ambientale** di livello comunale, caratterizzati però dalla condivisione del ruolo e delle funzioni di un unico Responsabile del Sistema di Gestione Ambientale, centralizzato presso il Comune capofila.
- ❖ La certificazione **ISO 14001** è stata conseguita nel mese di settembre 2004 per tutti 6 Comuni.

Due casi applicativi di certificazione ambientale per le Amministrazioni Locali - 2

Elementi e problematiche comuni ai 2 casi

- ❖ Rilevanza delle problematiche relative agli aspetti di conformità alle prescrizioni legali in materia ambientale, condizione necessaria per la certificazione/registrazione ambientale.
- ❖ SGA ritenuto strumento per il miglioramento dell'efficienza della gestione dell'Ente, con forti parallelismi con i sistemi di gestione per la qualità
- ❖ Necessità di basare sull'analisi del territorio e sulle sue criticità ambientali Politiche, Programmi e Sistema di Gestione Ambientale
- ❖ Programma Ambientale responsabilità dell'Ente e quindi solo parzialmente condivisibile con altri soggetti esterni.
- ❖ Vitale la funzione della verifica di terza parte (il Verificatore Ambientale/Ente di Certificazione Accreditato) nel concentrare gli sforzi e focalizzare l'attenzione sui risultati.

La certificazione ambientale “d’Area” (3a fase)

I Riferimenti Normativi:

- ❖ La Norma **ISO 14001:1996**
- ❖ Il Regolamento CE 761/01 (**EMAS II**)
- ❖ La Decisione CE 681/2001, che nell’Allegato 1 prevede percorsi di registrazione per:
 - ❖ Organizzazioni **indipendenti** da registrare come **un'organizzazione comune** (punto 6);
 - ❖ Piccole imprese che operano in un grande territorio determinato e producono prodotti o servizi identici o simili (punto 7).
- ❖ La Bozza di Posizione Comune del Comitato per l’Ecolabel e per l’Ecoaudit sull’applicazione del Regolamento EMAS sviluppato in ambiti produttivi omogenei (approvata dalla sezione EMAS il 1° Luglio 2004)

La certificazione ambientale “d’Area” (3a fase)

Le attuali condizioni applicative:

- ❖ La decisione della Commissione individua due distinti possibili percorsi, caratterizzati nel punto 6 e nel punto 7 dell’Allegato I.
- ❖ Il primo caso (punto 6) prevede la registrazione EMAS come unica organizzazione comune di più organizzazioni indipendenti, che però “devono poter dimostrare una responsabilità comune (a livello di politiche, procedure, ecc.) per la gestione di aspetti e impatti ambientali significativi, tra cui in particolare, la fissazione di obiettivi e target e di azioni correttive”
- ❖ Il secondo caso (punto 7) prevede che PMI con produzioni o servizi identici o simili possano registrarsi singolarmente, giovandosi di sinergie derivanti da attività comuni sviluppate nell’area di interesse
- ❖ Il Comitato propone semplificazioni per le organizzazioni che ricadono in uno specifico ambito produttivo, attraverso 2 possibili percorsi, in fase di sviluppo:
 - ❖ La registrazione del “soggetto promotore” dell’ambito produttivo omogeneo
 - ❖ Il rilascio di un attestato per l’ambito produttivo omogeneo.

Il caso del Distretto della Meccanica di Jesi-Fabriano

- ❖ Il Programma Azioni innovative – azione 7.5 – sub-azione b) “Promozione dell’efficienza e delle competitività delle imprese marchigiane, attraverso la realizzazione di progetti pilota per la diffusione di un sistema integrato di qualità di distretto” è promosso dalla **Regione Marche** ed è volto ad attivare un processo di qualificazione ambientale del **Distretto del Meccanica**. Lo sviluppo tecnico del progetto è stato affidato a seguito di gara pubblica al RTI NIER Ingegneria-COMETA-SCS AzionInnova.
- ❖ Il Distretto comprende **16 Comuni** (di cui 14 nella Provincia di Ancona e 2 nella Provincia di Macerata) caratterizzato dalla presenza di circa **600 unità operative** relative ad industrie operanti nella meccanica, per un totale di circa **15.000 addetti**
- ❖ Il Distretto è caratterizzato da una ridotta diffusione delle certificazioni ambientali (ad oggi 11 aziende meccaniche certificate ISO 14001, nessuna registrata EMAS)

Il percorso previsto dal progetto

- ❖ Predisposizione di **Analisi Ambientale del Territorio**, mirata a valutare lo stato dell’ambiente del territorio distrettuale, identificare aspetti ed impatti ambientali dei soggetti ivi operanti, e valutarne gli impatti cumulativi
- ❖ Definizione di una proposta di **Programma ambientale** generale di medio periodo, di modalità di consultazione e concertazione dei contenuti del Programma e per la verifica operativa della sua attuazione
- ❖ Attività di **informazione/formazione e sensibilizzazione** dei soggetti operanti nel Distretto (ivi compresi gli Enti Locali)
- ❖ Definizione e diffusione di **strumenti operativi e sinergie** per l’applicazione di **Sistemi di Gestione Ambientali** ai soggetti operanti nel distretto

I problemi aperti – spunti di riflessione

- Gli SGA (in accordo a ISO 14001 ed EMAS) devono essere applicati ad “**organizzazioni**” con “amministrazione e funzioni proprie” che si prendano in carico responsabilità, mezzi ed azioni relative alla definizione, attuazione e verifica e riesame del Sistema stesso (e del Programma Ambientale dal Sistema previsto)
- L’applicazione degli SGA all’ambito territoriale, non può quindi prescindere da una **definizione di dettaglio** del/dei soggetti cui il Sistema si applica; i casi che paiono ad oggi essere percorribili sono:
 - l’applicazione all’Amministrazione Locale
 - l’applicazione a soggetti rappresentativi di più soggetti operanti su area molto limitata (Es: centro commerciale o piccola area industriale) con “mandato” molto forte da parte dei soggetti stessi.
 - l’applicazione a soggetti rappresentativi di più soggetti operanti su territorio vasto (Es: organismo promotore di Distretto) con ridotto “mandato” conferitogli dai soggetti stessi
- L’assunzione di **responsabilità** (per es. in relazione al Programma Ambientale ed alle relative azioni) è vitale per un SGA e per il soggetto che se ne fa carico; questo aspetto deve poter combinarsi con la necessità di “condivisione” e “concertazione” dei Programmi Ambientali Territoriali (o Urbani, nel caso delle città)
- La combinazione di **SGA**, applicati ai soggetti che gestiscono il territorio, e di strumenti di condivisione delle scelte per la “formazione” e “sviluppo” del Programma (quali quelli di **LA21**) può essere la soluzione al problema?