

*M. Battaglia e T. Daddi
 Ricercatori presso la Scuola
 Superiore di Studi Universitari
 e di Perfezionamento
 Sant'Anna di Pisa, Laboratorio
 IN - Sat.*

TRE POSSIBILI DECLINAZIONI DEL REGOLAMENTO EMAS

La possibilità di adesione a Emas da parte delle Autorità Locali rappresenta una delle novità introdotte dal legislatore europeo con l'emanazione nel 2001 della seconda versione dello schema, novità che ha fornito per la prima volta a uno strumento volontario un ruolo di fattore di raccordo delle politiche pubbliche e degli

strumenti di pianificazione e programmazione territoriale adottabili da parte di un organismo di governo locale. L'adozione di Emas da parte degli Enti Pubblici deve intendersi, secondo le linee interpretative promosse dal legislatore, come un processo teso a riorganizzare, in una prospettiva di miglioramento continuo delle

Il Regolamento Emas, Eco-Management and Audit Scheme (Reg. CE/761/2001), nato come strumento per rendere efficace la gestione ambientale all'interno delle singole organizzazioni, ha assunto sempre più negli ultimi anni la connotazione di strumento di supporto nella gestione e nella pianificazione territoriale; nella presente breve trattazione si riporteranno in questo senso tre possibili declinazioni dello schema comunitario, a partire dalla sua adesione (espressamente prevista dal Regolamento stesso) da parte di una Pubblica Amministrazione (PA), al suo utilizzo come strumento di gestione integrata nei distretti industriali a servizio delle Pmi fino al supporto che questo può fornire per la gestione nell'ambito delle aree ecologicamente attrezzate.



prestazioni, l'intera gamma delle azioni di gestione e pianificazione ambientale portate avanti dall'organismo politico, nel tentativo di fornire un quadro di riferimento teso a regolare unitariamente i rapporti tra sostenibilità ambientale e miglioramento della qualità della vita di coloro che vivono nell'area governata. Secondo questo approccio, l'adozione di un sistema di gestione ambientale da parte di un Ente Pubblico risulta, in chiave gestionale territoriale, particolarmente interessante da almeno due punti di vista: da una parte per la spinta che fornisce all'interazione con gli attori che operano sul territorio (imprese, cittadini, altri organi di controllo ecc.), con lo scopo di delineare specifiche modalità di interazione con ciascuno di questi e valutare la propria capacità di indirizzarli e influenzarli in termini di comportamenti più virtuosi dal punto di vista ambientale; dall'altra il rigore che un sistema di gestione richiede nel controllo e nel monitoraggio delle diverse variabili ambientali (con particolare riferimento a quelle considerate più critiche) con il risultato di poter basare le proprie scelte su un quadro informativo quantitativo e più rigoroso. Naturalmente quanto più il processo decisionale emerso sulla base della valutazione e del controllo risulta integrato con il quadro programmatico definito dagli enti sovraordinati (ad esempio, per un comune l'integrazione può essere con i Piani di Indirizzo Regionali o con i Piani di Protezione Civile Provinciali), tanto maggiori saranno le sinergie in termini di risorse e, non solo più efficaci, ma anche più efficienti risulterà l'azione politica associata. Infine, dal punto di vista operativo, tutte le priorità emerse in fase di valutazione saranno trasferite nei processi amministrativi dell'Ente Pubblico e, una volta razionalizzati attraverso idonee procedure, permetteranno di integrare operativamente le priorità ambientali nei processi decisionali dell'Amministrazione. Ad oggi, in Italia, sono più di 30 le Pubbliche Amministrazioni che hanno ottenuto la registrazione Emas tra Comuni, Province e Comunità Montane, e molte di

queste, seppure non abbiano ancora potuto verificare miglioramenti delle condizioni ambientali dei territori governati, già hanno espresso apprezzamento rispetto ai vantaggi ottenuti sia nella riorganizzazione dei procedimenti amministrativi sia nella razionalizzazione dei loro processi decisionali.

Per la gestione integrata nei distretti

Se l'applicazione di Emas alle Autorità Locali ha rappresentato una novità introdotta nella seconda versione del Regolamento, l'applicazione di Emas a livello di distretti industriali e di ambiti produttivi omogenei (Apo) rappresenta ad oggi una delle frontiere sperimentali dell'applicazione del Regolamento Emas su scala territoriale. La spinta a sperimentare questo nuovo approccio gestionale nasce da una duplice considerazione: da una parte la presa d'atto che, malgrado i ripetuti appelli della Commissione Europea, ancora oggi il Regolamento Emas risulta poco diffuso tra le Pmi a causa degli eccessivi oneri in termini di risorse umane, tecniche ed economiche che imprese di queste dimensioni devono sostenere nel processo di adesione allo schema; dall'altra la constatazione di effetti dannosi sull'ambiente, analoghi a quelli prodotti dalle grandi industrie, causati dalle Pmi quando queste, operando sui territori circoscritti con medesimi processi, producono un cumulo degli impatti ambientali associati agendo su stessi bersagli territoriali (emissioni su una stessa area, scarichi nei medesimi corpi idrici, analoghe tipologie di rifiuti speciali). Difficoltà nell'approccio delle singole Pmi e cumulo di impatti dunque, ma non solo: agire su uno specifico territorio vuol dire anche agire con le stesse comunità locali, sia in termini di abitanti e lavoratori, sia in termini istituzionali (per cui le Pmi interagiscono con gli stessi enti di governo del territorio e con gli stessi organi di controllo ambientale). Tutti questi elementi fanno degli Apo un contesto particolare per rileggere lo schema comunitario su scala territoriale, nella duplice logica della

ricerca di soluzioni collettive gestionali e tecnologiche per il controllo e la minimizzazione degli impatti associati alle attività delle diverse Pmi e della semplificazione per le stesse Pmi nel loro processo di implementazione di un sistema di gestione ambientale. In questi contesti si può infatti prefigurare un approccio concertato orientato alla cooperazione e alla integrazione delle politiche su scala locale, che preveda il coinvolgimento di tutti i principali attori locali (istituzioni di governo e controllo, rappresentanze di categoria private) e che abbia quali obiettivi quello di intervenire con l'accordo più ampio possibile sulle criticità emerse e rendere meno oneroso il percorso verso Emas delle singole Pmi. Su questi presupposti nel 2004, a seguito di numerose esperienze sperimentali maturate in diversi contesti nazionali (sono esempi il distretto ceramico di Sassuolo, il cartario di Lucca, il conciario di Santa Croce s/Arno) il Comitato Eco-label-Ecoaudit ha proposto, in qualità di organismo competente, un documento ufficiale ("Posizione sull'applicazione di Emas negli ambiti produttivi omogenei") che istituisce un attestato ufficiale per quelle aree territoriali che dimostrino di operare secondo le indicazioni del Regolamento Emas a favore di un approccio territoriale; allo stato attuale non si tratta di una certificazione ma di un riconoscimento nazionale che potrebbe assumere tra qualche mese, con l'imminente terza revisione del Regolamento, paternità comunitaria.

Aree produttive ecologicamente attrezzate

Le aree produttive ecologicamente attrezzate (Apea) sono state introdotte nel panorama legislativo italiano dall'articolo 26 del DLgs. 112/98 (decreto Bassanini) dove si definiscono come quelle aree "dotate delle infrastrutture e dei sistemi necessari a garantire la tutela della salute, della sicurezza e dell'ambiente". Il citato decreto demandava poi alle regioni e alle province autonome la disciplina di tali aree con particolare riferimento alle "forme di gestione unitaria delle



infrastrutture e dei servizi” da parte di un Ente Gestore appositamente costituito aggiungendo l’esonero dall’ottenimento delle autorizzazioni per l’utilizzo dei servizi presenti da parte delle aziende ivi localizzate. Ad oggi i dettami di tale articolo appaiono ancora essere tutt’altro che completamente recepiti da parte degli enti di governo locale; alcuni di essi (Emilia Romagna, Toscana, Liguria, Marche ecc.) hanno legiferato in via generale rinviando a successivi provvedimenti normativi l’identificazione degli specifici criteri sulla base dei quali poter conferire il riconoscimento di Apea. Laddove si è cercato di predisporre tali criteri emerge una tendenza a ricondurli, cercando di semplificare, a tre categorie principali:

- criteri urbanistico-edilizi;
- criteri infrastrutturali e ai servizi comuni presenti;
- criteri gestionali di area.

Nelle prime esperienze relative alla regolamentazione delle Apea è apparso subito chiaro, come in tali aree dovesse essere prevista una gestione delle attività e dei processi artigianali e industriali come “sistema territoriale d’insieme” (Legge regionale Toscana n.61/03). In tale contesto, l’utilizzo dell’approccio di Emas applicato alle aree territoriali si è rive-

lato fin da subito come un utile strumento per rispondere a tale esigenza. Esempi ne sono i riferimenti richiamati nelle “Linee Guida” pubblicate dalla regione Marche per la realizzazione delle Apea, il richiamo presente nella direttiva della Regione Emilia Romagna n.1238/2000 o ancora i rinvii, seppure discrezionali, all’Emas territoriale presenti nei provvedimenti regionali di Liguria e Toscana. Nonostante il variegato panorama normativo appena descritto è innegabile che i punti di contatto tra gli obiettivi da raggiungere con l’istituzione di una Apea e le modalità con cui l’Emas può essere applicato alle realtà territoriali siano numerosi. In primo luogo l’approccio territoriale di Emas prevede la costituzione di un Comitato Promotore, espressione di interessi pubblici e privati d’area, il quale, nell’ambito delle Apea può farsi carico della costituzione dell’Ente Gestore e del coordinamento delle sue future attività inerenti la gestione operativa dei servizi e delle infrastrutture dell’area. In secondo luogo il processo di Analisi Iniziale previsto nell’ambito dell’approccio territoriale all’Emas rappresenta il supporto ideale per una pianificazione consapevole all’interno dell’area produttiva fornendo

importanti elementi ai decisori locali al fine del raggiungimento del riconoscimento effettivo dell’area in “ecologicamente attrezzata” (come, ad esempio, le caratteristiche dei servizi comuni come uno dei risultati ricavabili dall’analisi degli impatti dei settori in via di insediamento nell’area, oppure indicazioni circa la scelta delle tipologie di imprese da localizzarvi in modo che queste non incidano significativamente sulle criticità emerse nell’analisi del territorio). Analogamente a quanto appena citato, altre numerose sinergie ed elementi in comune sono riscontrabili fra lo strumento Emas e le Apea anche a livello di sistema di gestione di area: si pensi, ad esempio, alla possibile redazione di procedure per gestire i principali aspetti ambientali dell’area, ad altre più specificatamente operative per la gestione dei servizi comuni, oppure alla fase di pianificazione del miglioramento ambientale dell’area tramite la predisposizione di appositi obiettivi sulla base dei risultati emersi dall’analisi, il tutto in coerenza con quanto previsto dal DLgs. 112/98 che poneva fra i fini principali delle Apea quello di “garantire la tutela della salute, della sicurezza e dell’ambiente”. ■