



Considerazioni

**del Gruppo di Lavoro TANDEM
sulle posizioni del Comitato ECOLABEL-ECOAUDIT del 05/12/2007 relative a
"Rapporti tra Pubblica Amministrazione
e Soggetto Gestore del Servizio Idrico Integrato" e
"Obiettivi di raccolta differenziata degli RSU"**

Premessa

Con l'obiettivo di acquisire dei chiarimenti sui contenuti delle due "posizioni" pubblicate dal Comitato nonché di discuterne i criteri di applicazione attraverso un confronto con i rappresentanti di APAT e Comitato per l'Ecolabel e l'EcoAudit, il 31 gennaio 2008 si è incontrato il gruppo di lavoro TANDEM, nella sede dell'Amministrazione Provinciale di Bologna, ente coordinatore del Tavolo.

Presenti:

- Pamela Meier in rappresentanza del Comitato Ecolabel-Ecoaudit;
- Mara D'Amico e Valeria Tropea in rappresentanza di APAT;
- Emanuele Burgin, Assessore all'Ambiente della Provincia di Bologna;
- 58 rappresentanti di 32 organizzazioni iscritte al gruppo di lavoro TANDEM;
- la segreteria tecnica del tavolo formata da Provincia di Bologna, ERVET e SOGESCA.

Questo documento riassume il contributo che il tavolo TANDEM intende proporre al Comitato EMAS ed all'APAT per portare ad una applicazione delle posizioni in oggetto che renda quanto più possibile EMAS strumento di reale miglioramento delle prestazioni ambientali delle amministrazioni di governo locale, in uno spirito di collaborazione attiva; non costituisce un verbale dell'incontro.

Condivisione dei principi ispiratori

Il tavolo TANDEM condivide alcuni principi ispiratori delle posizioni esposti nell'intervento introduttivo dalla rappresentante del Comitato EMAS, Pamela Meier, ed emersi durante la discussione. In particolare:

1. il numero crescente di richieste di registrazione EMAS da parte della Pubblica Amministrazione rende urgente fornire chiarimenti su alcuni aspetti qualificanti della gestione ambientale a livello di ente locale;
2. la gestione dei rifiuti urbani e la gestione del ciclo delle acque sono due aspetti particolarmente qualificanti della gestione ambientale a livello territoriale;
3. è opportuno orientare le registrazioni EMAS delle Pubbliche Amministrazioni verso criteri di maggiore "qualità" e "selettività";

4. tra gli obiettivi della diffusione del regolamento EMAS va ricompreso il consolidamento del principio della responsabilità a livello locale, con particolare riferimento alla responsabilità degli Enti locali;
5. occorre limitare il ricorso a EMAS per fini puramente promozionali soprattutto laddove l'impegno formale non sia seguito da un impegno sostanziale ad adeguare o migliorare le proprie prestazioni ambientali: casi con evidenti carenze nella conformità legislativa e nei programmi ambientali non dovrebbero poter fregiarsi del marchio EMAS;
6. alcune problematiche relative alla gestione del ciclo delle acque e del ciclo dei rifiuti rendono il lavoro dei valutatori molto complesso, in particolare:
 - la instabilità del quadro normativo di riferimento (Legge Galli abrogata e reiterata dal D.lgs 152/06, artt. 151-152);
 - il subentro progressivo nelle responsabilità e nei poteri della pianificazione e della gestione da parte degli ATO che hanno sostituito le amministrazioni comunali nella scelta dell'ente affidatario del servizio idrico integrato e/o di gestione dei rifiuti e nel relativo contratto;
 - ritardi nella realizzazione delle opere quali reti fognarie, impianti di depurazione;
 - gli obiettivi di raccolta differenziata in evoluzione nel tempo;
 - gli obiettivi di raccolta differenziata posti in capo agli Ambiti Omogenei e non ai Comuni,

Questi motivi spingono a definire soluzioni urgenti riguardo i due temi in questione per garantire la credibilità e la continuità stessa del sistema delle registrazioni EMAS in Italia. Eventuali episodi di registrazione di Comuni con evidenti ed importanti carenze rispetto agli obiettivi fissati dalla normativa di riferimento, possono infatti causare una perdita di credibilità del sistema delle registrazioni non accettabile.

Considerazioni

EMAS come dimostrazione di "eccellenza" ma anche come strumento attivatore di percorsi virtuosi

Viene apprezzato l'orientamento a considerare EMAS come uno strumento destinato alle organizzazioni in grado di dimostrare l'eccellenza nella capacità di gestire gli aspetti ambientali ed il rispetto delle leggi ambientali.

Tuttavia si considera come EMAS dovrebbe anche essere riconosciuto quale strumento per stimolare ed aiutare gli Enti locali che dimostrino capacità di gestione degli aspetti ambientali, buone prestazioni e volontà a migliorare continuamente le proprie prestazioni nell'interesse della collettività.

Si invita il Comitato a tener conto del fatto che molte delle attuali eccellenze, in materia di prestazione ambientale e di rispetto delle leggi, derivano da un processo di adeguamento ai vincoli legislativi costante nel tempo e che la rigorosa valutazione e verifica di un serio programma di adeguamento, sostenuto economicamente e tramite idonee soluzioni organizzative, può garantire maggiori benefici ambientali rispetto all'imposizione di soglie rigide di prestazione. In questo senso il tavolo TANDEM giudica positiva l'esperienza maturata a seguito della pubblicazione della posizione del Comitato sui Certificati di Prevenzione Incendi in quanto tale posizione ha consentito di accelerare in molti casi il processo di messa a norma delle strutture, con beneficio per la sicurezza e l'ambiente, nello spirito del regolamento EMAS.

Il tavolo è favorevole ad indicazioni aggiuntive di miglioramento inerenti anche ad altre politiche della UE fondanti e normative, come, per esempio, il tema della riduzione delle emissioni di gas climalteranti per perseguire gli obiettivi nazionali del protocollo di Kyoto, cui gli Enti Locali sono chiamati a contribuire; tali indicazioni di miglioramento dovrebbero essere accompagnate dalla definizione di indicatori di performance chiave sui quali gli enti locali possano confrontarsi.

La stabilità delle regole di riferimento

Il processo di implementazione di un sistema di gestione ambientale secondo quanto previsto dal Regolamento EMAS è molto impegnativo, richiede ingenti risorse (anche di personale interno) e coinvolge le amministrazioni per periodi lunghi (spesso oltre il periodo di mandato elettorale). Queste considerazioni sono particolarmente rilevanti per i Comuni di piccole dimensioni.

Il gruppo di lavoro TANDEM osserva come l'introduzione delle due posizioni senza la chiara esplicitazione di un periodo transitorio precedente la piena applicabilità, stia creando disorientamento rischiando di compromettere in molte amministrazioni, la possibilità e/o la volontà di proseguire nei progetti di registrazione; in questi casi l'interruzione delle attività comporterebbe la dispersione delle risorse già utilizzate nonché l'impossibilità di regolarizzare processi già ben avviati.

Nel corso dell'incontro il Comitato ha palesato la propria disponibilità a discutere in merito al "transitorio", con particolare riferimento alla valutazione delle DA presentate prima dell'approvazione delle suddette posizioni. Di ciò il tavolo prende atto positivamente riconoscendo che tale disponibilità è molto importante per continuare a stimolare le PA verso progetti di registrazione EMAS e favorire il "miglioramento continuo" e chiede al Comitato di discuterne esplicitamente anche con i verificatori ambientali accreditati.

In generale si osserva come l'introduzione di nuove regole (es.: tramite la pubblicazione di "posizioni") per la registrazione EMAS dovrebbe assicurare comunque la continuità con il quadro normativo europeo di riferimento per consentire a chi è interessato una adeguata pianificazione dei propri obiettivi.

Valutazione dei limiti e degli obblighi di legge cui fanno riferimento le posizioni nel contesto di applicazione specifico

Dal dibattito svoltosi il 31 Gennaio a Bologna è emerso chiaramente come esistano casi in cui l'applicazione delle leggi riguardanti i due temi in questione non sia sempre univocamente determinata. Ad esempio, si ricorda che dal Decreto Ronchi (D.Lgs. 22/1997) al D.Lgs. 152/2006 e al suo Correttivo recentemente approvato dal Governo, siano state date alla Raccolta Differenziata tre definizioni diverse la cui applicazione ha comportato, nei valori di RD registrati dai singoli enti locali, oscillazioni del 10% se non addirittura superiori.

Parallelamente è stato messo in evidenza come, accanto a casi gravi di inadempienza (mancanza pressoché totale di rete fognaria e/o di impianti di depurazione o assenza di sistemi per la raccolta differenziata) riportati dai rappresentanti del Comitato e di APAT come casi da non ammettere a registrazione (posizione condivisa dal tavolo), esistano numerose situazioni in cui i servizi sono sostanzialmente garantiti anche se gli obiettivi di legge non sono pienamente raggiunti: Raccolta differenziata di pochi punti percentuali al di sotto del limite o residui allacciamenti di utenze domestiche alla fognatura da completare.

Si chiede di tenere anche conto della complessità della catena di responsabilità, ovvero dei diversi ruoli che nei settori dei rifiuti e delle acque vengono affidati dalla legge ai diversi soggetti (Enti locali, ATO, gestori, ecc.) e di distinguere, ai fini della registrazione, gli impegni che per legge sono cogenti e stringenti per l'ente che chiede la registrazione da quelli in capo ad altri soggetti pubblici o privati e da quelli per i quali sono previste eccezioni (ad esempio per le caratteristiche del territorio) e/o tempi di adeguamento (es. per effetto di Leggi Regionali).

Il gruppo di lavoro TANDEM concorda con lo spirito ispiratore delle due posizioni ma chiede che la loro applicazione sia accompagnata dalla capacità, da parte di chi è coinvolto nel processo di registrazione (verificatori, ARPA, APAT, Comitato), di comprendere la specificità dei diversi casi e di assumere le decisioni più opportune per garantire da un lato la protezione dell'ambiente ed il rispetto sostanziale delle leggi e dall'altro uno stimolo per le Pubbliche Amministrazioni a muoversi verso obiettivi di prestazione e di responsabilizzazione più elevati.

Conclusioni

Il tavolo TANDEM:

- condivide i principi ispiratori delle due posizioni;
- invita a considerare maggiormente il principio del miglioramento continuo a fianco del principio del totale rispetto della legge e ad applicare non solo con rigore ma anche con flessibilità il principio della conformità legislativa per la registrazione tenendo conto della capacità di gestione e della catena di responsabilità;
- invita a considerare EMAS come strumento che dimostri l'eccellenza, ma anche come utile supporto per guidare gli Enti locali verso l'eccellenza, attraverso un impegno graduale e costante per il massimo miglioramento delle prestazioni ambientali nell'interesse della collettività;
- si rende disponibile a collaborare in futuro con il Comitato e gli altri soggetti coinvolti per realizzare o ampliare il dibattito fra le parti interessate relativo alla pubblicazione di indirizzi da parte del Comitato inerenti la registrazione EMAS delle PA e/o la modifica di quelli già emanati.
- Prende atto dell'apertura e della disponibilità del Comitato ad analizzare ogni singola DA in funzione di una valutazione attenta e scrupolosa dei Programmi di miglioramento Ambientale sulla base dello stato di avanzamento e di realizzazione delle opere, le tempistiche e le risorse finanziarie e non stanziato.