

10 ANNI DI CERTIFICAZIONE AMBIENTALE DEGLI ENTI LOCALI: QUALI PARTICOLARITÀ SUGGERISCE LO STATO DELL'ARTE?

Alessandro Seno
Ispettore ACCREDIA

Diffusione della certificazione ISO 14001 e della registrazione Emas nella pubblica amministrazione

Il 15 settembre 1999 è stata rilasciata in Italia la prima certificazione ambientale ISO 14001 a un ente locale, che il 20/12/1999 ha ottenuto anche la registrazione Emas. Il primo accreditamento per lo schema SGA nel settore EA36 è stato rilasciato da SINCERT nel 2001; sono attualmente 11 gli organismi di certificazione accreditati in Italia per lo schema SGA nel settore della Pubblica Amministrazione, su un totale di 39¹.

A 10 anni di distanza dalla prima esperienza concreta, la certificazione ambientale della pubblica amministrazione (PA) riveste un ruolo particolarmente importante nel "sistema paese", per via della particolare autorevolezza che le parti interessate vorrebbero naturalmente attribuire ai soggetti certificati in una materia, come quella ambientale, sotto gli occhi di tutti perché di particolare sensibilità collettiva. La PA è infatti soggetto programmatore, normatore, controllore e repressore, che ha effetti diretti ed indiretti di notevole e quotidiana portata per tutti noi, imprese e cittadini. Proprio per la sua "responsabilità", deve ritenersi particolarmente significativa e autorevole qualunque riconoscimento e attestazione di conformità rilasciato alla pubblica amministrazione: chi normalmente ha funzioni di controllo, nell'essere controllato dovrebbe risultare particolarmente diligente. In questi anni si è svolto un dibattito molto proficuo intorno al tema, con la partecipazione dello stesso SINCERT (ora ACCREDIA), dell'autorità nazionale competente per le registrazioni e l'accREDITAMENTO dei verificatori Emas, di molte PA interessate, tramite anche convegni e attività di gruppi di lavoro².

Le certificazioni/registrazioni di sistema di gestione ambientale si stanno diffondendo ad un ritmo sostenuto, in Italia, anche nelle pubbliche amministrazioni.

Incidenza delle certificazioni ISO 14001 in Italia			
(fonte Accredia al 31/12/2009)	Totale	ISO 14001	incid.
Pubblica Amministrazione	9.000	593	6,6%
Totale aziende	6.000.000	13.091	0,2%

¹ Fonte Accredia, al 20/03/2010.

² Si veda ad esempio l'attività dell'Open Group Tandem, promosso dalla Provincia di Bologna (<http://www.provincia.bologna.it/emas/Engine/RAServePG.php/P/251611190705>) con la partecipazione di istituzioni nazionali (tra cui Accredia/Sincert) ed enti locali interessati alla certificazione ambientale, operante dal 2005 come ideale prosecuzione di attività finanziate dalla Comunità Europea nel 2002.

Le dimensioni del fenomeno risultano già significative se confrontiamo il numero di certificazioni ambientali della PA sul totale delle certificazioni nel medesimo schema: 4,5% del totale delle certificazioni ISO 14001³ (19,2% delle registrazioni Emas, ovvero 199 su 1036⁴); ma assumono un rilievo ancora maggiore se si considera il tasso di penetrazione nel settore: le PA con certificazione ISO 14001 rappresentano infatti il **6.6%** del totale delle PA in Italia (593⁵ certificazioni su circa 9mila pubbliche amministrazioni globalmente presenti in Italia, tra enti locali e altri enti⁶), contro un numero totale di certificazioni SGA pari ad appena lo **0,2%** del totale delle imprese (13.091⁷ su poco più di 6 milioni⁸).

Muovendo da queste considerazioni generali, si propongono alcuni spunti di riflessione sulle particolarità più significative e, in parte, ancora meno esplorate che questo particolare tipo di organizzazione presenta nel momento in cui affronta un progetto finalizzato alla certificazione/registrazione. Faremo generalmente esplicito riferimento agli **Enti Locali**, i più numerosi e interessati nel panorama appena delineato.

Gli aspetti ambientali di un Ente Locale: diretti, in-diretti e indiretti

Come autorevolmente affermato dalla Comunità Europea⁹, da ACCREDIA/SINCERT¹⁰ e dal Comitato Ecolabel-Emas Italia¹¹, un ente locale, tipicamente con competenze di governo del territorio come comuni province, regioni, comunità montane ed enti parco, non può limitarsi a considerare solo gli aspetti attinenti alle sue “dirette” responsabilità operative, che si traducono in erogazioni di servizi di tipo terziario o, al più, in attività manutentive delle diverse strutture ed infrastrutture ad essa assegnate, ma deve considerare con particolare enfasi gli impatti potenziali derivanti dalla sua natura di organo pianificatore, programmatore e finanziatore che deriva dall’essere “pubblica autorità” volta alla gestione della cosa pubblica.

Ne deriva che la sua capacità di influenza sull’ambiente circostante si esplica in modo:

- **Diretto**, attraverso le attività di erogazione dei servizi suoi propri, che danno luogo a effetti immediatamente influenzabili in termini di consumi, scarichi, rifiuti, emissioni, ecc.;

³ Fonte Accredia/Sincert considerando il codice EA36 al 31/12/2009 (www.sincert.it).

⁴ Fonte ISPRA al 24/03/2010, considerando i soli codici NACE 84.1, 84.11, 84.13 (<http://www.isprambiente.it/certificazioni/site/it-IT/>).

⁵ Sempre al 31/12/2009; il dato è in realtà sottostimato, essendo che alcune PA sono registrate Emas ma non hanno richiesto la certificazione ISO 14001.

⁶ Solo i comuni sono 8.101, cui si devono aggiungere 356 comunità montane, 103 province, le regioni, gli enti parco, gli enti portuali, le camere di commercio, altri enti di vario tipo (AATO, ASL, ecc.).

⁷ Fonte Accredia/Sincert al 31/12/2010.

⁸ Fonte Unioncamere (Il Sole 24 Ore del 3 febbraio 2009 – Claudio Tucci); si noti che, anche qualora si voglia considerare che tale cifra comprenda molte imprese che non possono ritenersi, ai fini organizzativi, propriamente tali (imprese di una sola persona, imprese di fatto inattive), il tasso di certificazione ambientale potrebbe essere comunque considerato molto inferiore all’1%, considerando, ad esempio, la presenza di solo 2 milioni di imprese “vere” (1/3 di quelle censite dalle Camere di Commercio).

⁹ Decisione CE/681/2001: All. I, punto 8.

¹⁰ Rapporto Tecnico Accredia RT-09 rev. 0, cap. 10.

¹¹ Si vedano le posizioni del Comitato Ecolabel-Emas “sui rapporti tra Pubblica Amministrazione e Soggetto Gestore del Servizio Idrico Integrato” e “sugli obiettivi di raccolta differenziata degli RSU” del 05/12/2007, che affrontano per l’appunto importanti temi relativi ad aspetti con influenza solo parziale da parte delle pubbliche amministrazioni che intendono ottenere la registrazione Emas.

- **In-diretto**¹², in forza della funzione normativa della pubblica amministrazione, che detta regole e istituisce controlli, reprime abusi e irregolarità, attribuendo quindi ad essa un ruolo di soggetto attivo ed autorevole nella formulazione di uno “stato giuridico” del territorio; tra queste si possono comprendere la pianificazione generale e settoriale del territorio (urbanistica, paesaggio, rumore, traffico, idrogeologica, ecc.), la concessione di permessi e autorizzazioni, la vigilanza sui corretti adempimenti da parte dei privati e delle imprese, con i relativi compiti di sanzione ed eventualmente denuncia all'autorità giudiziaria in caso di violazioni penali delle norme cogenti; per questi aspetti ambientali l'influenza sull'ambiente è forse parziale, ma la competenza può essere considerata diretta, se non “istituzionale”.
- **Indiretto**, cioè esercitato tramite parziale influenza, più o meno maggiore, sulle attività svolte in prevalenza da soggetti terzi non completamente controllabili, o insieme ad essi; esistono diversi gradi di influenza, ma si possono in prima approssimazione annoverare tra questi soggetti la popolazione residente/presente, le imprese operanti sul territorio, le istituzioni collegate, le aziende partecipate, gli appaltatori e fornitori.

Comunità Europea, ACCREDIA/SINCERT e Comitato Ecolabel-Emas Italia indicano chiaramente che, nella generalità dei casi, gli aspetti indiretti (quindi anche quelli qui citati come “in-diretti”) possono avere un ruolo assai più importante, nella gestione ambientale dell'ente pubblico, rispetto a quelli diretti. Quindi la politica ambientale, l'impegno al miglioramento continuo ed alla prevenzione dell'inquinamento, le procedure di controllo operativo e di sorveglianza dei processi dovranno essere particolarmente rivolti a questi aspetti, la cui influenza non è totale e immediata, ma la cui incidenza, specialmente nel lungo periodo, può essere determinante.

Chiaramente non è importante classificare ogni aspetto come diretto o indiretto (terminologia Emas), ma **individuare l'influenza** (termine utilizzato nella ISO 14001 del 2004) che l'ente locale può avere sugli impatti ambientali che ne possono derivare. Un ente locale (ed una pubblica amministrazione in genere) può, tramite l'azione su aspetti solo parzialmente sotto controllo, incidere sulle condizioni del territorio in maniera decisiva.

L'influenza che la pubblica amministrazione può avere sulle condizioni ambientali, sui comportamenti dei cittadini e sull'impatto delle imprese operanti sul territorio, è peraltro confermata da diverse normative statali in materia amministrativa, che individuano specifici principi ed indirizzi nonché, a volte, requisiti operativi, che gli enti pubblici devono assicurare nella gestione della cosa pubblica, onde assicurare la minimizzazione dell'impatto ambientale delle opere realizzate o delle attività svolte. Come vedremo più avanti, lo stesso ordinamento degli enti locali, la normativa sugli appalti e servizi pubblici, il testo unico sull'edilizia, diverse normative settoriali in materia ambientale, attribuendo ai comuni, alle province ed alle regioni, agli “enti di governo del territorio” ed alle “stazioni appaltanti” in generale, specifiche competenze amministrative e decisionali, indicano chiaramente che le PA debbono tenere conto della variabile ambientale nelle diverse fasi delle procedure amministrative:

- programmazione,
- pianificazione,
- progettazione,
- selezione del fornitore/appaltatore,
- controllo del territorio,
- repressione degli illeciti.

¹² Il termine “in-diretto” è stato coniato dall'autore, col fine di segnalare una distinzione dagli altri aspetti “indiretti”.

La gestione del territorio: l'urbanistica comprende aspetti ambientali?

Da più parti si richiama la necessità (più che l'opportunità) di assicurare che le tematiche urbanistiche, ed in generale le attività di pianificazione territoriale, siano attivamente considerate nel SGA, garantendo scelte di pianificazione e gestione del territorio coerenti con la politica ambientale dell'ente e con i principi di prevenzione e miglioramento continuo in essa espressi.

Ma quali sono gli **effetti ambientali della pianificazione del territorio**? Quali rapporti di causa-effetto si possono individuare, e quindi quali aspetti e impatti possono essere associati a questa funzione degli enti locali? Quali politiche ambientali possono essere perseguite tramite queste competenze? In sintesi: cosa può fare un ufficio tecnico (settore urbanistica, servizio pianificazione territoriale, ufficio edilizia privata, ecc.) di un comune o di una provincia per prevenire l'inquinamento e, se possibile, migliorare le condizioni ambientali del territorio?

La risposta a queste domande è senz'altro la premessa per una corretta integrazione della tematica urbanistica nei SGA degli enti locali, e non è certo il caso di proporre un modello (tra i tanti possibili) di individuazione e valutazione degli aspetti ambientali dell'attività urbanistica. Si possono però fare alcune considerazioni e stabilire alcuni punti fermi:

- la pianificazione territoriale consiste nel prefigurare forme, quantità, tempi e regole delle trasformazioni territoriali da attuare in una determinata area; nel contempo, in negativo, consiste nella prefigurazione di gradi di tutela per cui certe trasformazioni **non** debbano essere effettuate, oppure possano essere effettuate solo a determinate condizioni;
- qualunque trasformazione territoriale può determinare “modificazioni dell'ambiente, negative o benefiche”; si noti che il testo tra virgolette corrisponde alla definizione di impatto ambientale in ISO 14001:2004 (§ 3.7);
- le trasformazioni più rilevanti gestite negli ultimi decenni dai diversi tipi di pianificazione territoriale consistono in insediamenti residenziali e industriali, ovvero ambienti costruiti, edificati e infrastrutturati, in cui vengono ad insistere attività umane di vario tipo, che comportano pressioni sul contesto ambientale tramite tutte le matrici indicate nella stessa definizione di ambiente contenuta nella ISO 14001:2004, ovvero “l'aria, l'acqua, il terreno, le risorse naturali, la flora, la fauna, gli esseri umani” (§ 3.5 della ISO 14001);
- le dinamiche di trasformazione di un territorio, specialmente se di tipo insediativo, rivestono interessi di vastissima portata, trasversali a tutti i settori economici (primario, secondario e terziario) che sono veicolati dall'industria delle costruzioni, dalla programmazione delle opere pubbliche e, in maniera significativa, dalla finanza immobiliare;
- la qualità ambientale di un territorio quindi dipende in gran parte dalla qualità dei suoi insediamenti, dalla qualità delle regole con cui si effettuano le trasformazioni su di esso, dalla compatibilità delle politiche di sviluppo edilizio ed infrastrutturale con le sue proprie vocazioni, con la sua capacità di veicolare le risorse economiche disponibili e di sostenere gli impatti ambientali che derivano dalle trasformazioni.

È anche importante sottolineare, trasversalmente a queste considerazioni, che alla gestione degli effetti ambientali della pianificazione è dedicata una parte rilevante del testo unico ambientale¹³, che indica la valutazione ambientale strategica (VAS) come strumento cogente di previsione, condivisione, valutazione, decisione e monitoraggio degli esiti ambientali dei piani e programmi.

Altre normative di settore, come il testo unico delle autonomie locali¹⁴, il testo unico dell'edilizia¹⁵, la legislazione nazionale e regionale in materia di urbanistica¹⁶, aree protette¹⁷, beni ambientali¹⁸,

¹³ D.Lgs. 03/04/2006 n. 152 e s.m.i., Parte II, Titolo II, art. 5 e artt. 11÷18.

¹⁴ D.Lgs. 18 agosto 2000 n. 267 e s.m.i. (“Testo unico sulle autonomie locali”).

affrontano in maniera esplicita il rapporto tra gestione del territorio e salvaguardia ambientale, attribuendo agli enti locali funzioni importanti, a volte esclusive, cui sono assegnate anche le relative responsabilità in merito alle scelte da effettuare.

È chiaro quindi che la gestione urbanistica del territorio, tramite gli atti di pianificazione previsti, assume il carattere di “compito istituzionale” e di “strumento di governo della qualità ambientale del territorio” per le pubbliche amministrazioni poste ai diversi livelli istituzionali nell’ordinamento delle autonomie. La pianificazione del territorio può quindi essere considerata un “**requisito cogente**” per una parte considerevole degli enti locali, oltre che un’attività che comporta aspetti e impatti ambientali.

I lavori pubblici: la gestione degli appalti comprende aspetti ambientali?

La gestione della cosa pubblica implica la necessità di realizzare infrastrutture, installazioni e opere pubbliche in genere, frutto di scelte strategiche, necessità infrastrutturali, politiche di sviluppo territoriale a garanzia dei livelli di servizio.

Se da un lato la tematica delle opere pubbliche può rientrare nel Green Public Procurement (GPP)¹⁹, aspetto ambientale di natura prevalentemente “indiretta”, dall’altro essa può avere effetti ambientali diretti (fortemente influenzabili), considerando che la loro realizzazione può avere un impatto ambientale sia nella fase di realizzazione, sia in quella di esercizio dell’opera realizzata.

È quindi logico aspettarsi che una pubblica amministrazione, nel far realizzare una qualsiasi opera pubblica, tenga conto della variabile ambientale, nell’ambito delle procedure di evidenza pubblica imposte dalla normativa europea sugli appalti ed i servizi. La PA è peraltro un importante “commit-tente” nel settore dell’industria delle costruzioni, il più grande e finanziariamente influente, se considerato nel suo insieme, nella formazione del PIL del settore.

È forse anche per questo motivo che il legislatore, tanto europeo²⁰ quanto nazionale, nel richiedere che siano assicurati principi di qualità nella realizzazione delle opere pubbliche, ha richiesto che le stazioni appaltanti considerino la variabile ambientale nel processo realizzativo; la prima fase del quale può essere considerata quella di programmazione, seguita da quella progettuale, nelle sue diverse articolazioni (di fattibilità e di dettaglio).

Sin dalla fase di programmazione, infatti, la legislazione nazionale che regola le procedure di appalto indica chiaramente la necessità di assicurare al **Programma Triennale** dei lavori pubblici il carattere di uno **studio di fattibilità che tenga conto anche delle componenti di sostenibilità ambientale delle opere previste**²¹.

La legislazione nazionale individua altresì chiaramente la fase progettuale come quella nella quale controllare i requisiti di qualità dell’opera²². Chi ha infatti una formazione da progettista (di qualunque tipo) sa che il progetto prefigura l’esito dell’opera in maniera determinante rispetto alle sue ca-

¹⁵ DPR 06/06/2001 n. 380 (“Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia”) e s.m.i..

¹⁶ A cominciare dalla “*Legge Urbanistica*” del 17/08/1942, n. 1150 e s.m.i..

¹⁷ “*Legge quadro sulle aree protette*” del 06/12/1991, n. 394 e s.m.i..

¹⁸ “Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42: “Codice dei beni culturali e del paesaggio”.

¹⁹ Acquisti verdi: con GPP si intende generalmente una politica della pubblica amministrazione volta a favorire prodotti a contenuto ecologico tramite scelte orientate di acquisto di beni e servizi per il proprio funzionamento, e quindi ad incentivare (supportandolo economicamente grazie al proprio peso economico) il mercato e le filiere “verdi” della produzione e dei servizi.

²⁰ Direttive 2004/17/CE s.m.i. e, in particolare, 2004/18/CE s.m.i. del 31/03/2004, art. 80.

²¹ Art. 128 commi 2 e 4 del D.Lgs. 12 aprile 2006 n. 163 (“Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE”).

²² D.Lgs. 163/2006.

ratteristiche funzionali, prestazionali e formali; e che quanto più ampiamente saranno considerate le alternative progettuali, le condizioni al contorno, i vincoli e requisiti di ingresso al progetto, tanto più la realizzazione si avvicinerà alle prestazioni desiderate. Ebbene, il legislatore, nel prevedere le diverse fasi progettuali di un'opera pubblica, individua specifici strumenti di controllo, in cui devono essere considerate le variabili ambientali:

- al momento dell'**affidamento della progettazione** (ai fornitori dei servizi di progettazione), la stazione appaltante deve redigere un "documento di avvio della progettazione", che contiene i "requisiti in ingresso"²³ per il progetto, tra i quali viene esplicitamente richiesto di includere una valutazione delle soluzioni progettuali con riferimento, tra l'altro, ai "*profili ambientali e all'utilizzo dei materiali provenienti dalle attività di riuso e riciclaggio*"²⁴;
- nell'ambito della **progettazione preliminare**, nella quale devono essere prefigurate le alternative progettuali con riferimento ai diversi impatti sull'ambiente e sul territorio, giustificando in tal senso le scelte progettuali effettuate tramite uno "*studio di prefattibilità ambientale dell'opera*"²⁵;
- nell'ambito della **progettazione definitiva** tramite lo studio di impatto ambientale o lo "*studio di fattibilità ambientale dell'opera*"²⁶.

Anche in questo caso vediamo che la gestione degli appalti, tramite gli strumenti di programmazione, di progettazione e di realizzazione dell'opera da realizzare, assume il carattere di "compito istituzionale" e di "strumento di governo della qualità ambientale del territorio" per le pubbliche amministrazioni, al pari della gestione urbanistica. La gestione degli appalti può quindi essere considerata, oltre che un'attività che comporta aspetti e impatti ambientali, un "**requisito cogente**" per quegli enti locali che realizzano opere pubbliche.

Aziende fornitrici, aziende municipalizzate e appalti di servizio: le forniture sono sempre "aspetti indiretti"?

ISO 14001:2004 richiede espressamente che le organizzazioni debbano considerare tra gli aspetti ambientali anche quelli su cui esse possono avere una influenza parziale (§ 4.3.1), richiedendo anche che siano comunicati agli appaltatori e fornitori i requisiti ambientali di loro competenza (§ 4.4.6).

Gli appaltatori possono essere associati ad aspetti più o meno influenzabili dalle organizzazioni appaltanti, in ragione degli impatti ambientali che vengono considerati.

È logico aspettarsi una scarsa influenza quando si considerino aspetti e impatti ambientali che coinvolgono il comportamento dell'appaltatore al di fuori del sito e al di fuori del contratto di fornitura; di contro, tale influenza sarà più alta, per quegli aspetti associati alle attività specificatamente svolte per onorare il contratto di fornitura, sino ad essere praticamente totale nel caso che la fornitura sia svolta nel sito dell'organizzazione, in coordinamento con la stessa, eventualmente utilizzando infrastrutture concesse in uso dalla stessa appaltante.

Nel caso della Pubblica Amministrazione l'influenza sugli appaltatori e fornitori sarà anche variabile in funzione della forma contrattuale che viene adottata per assegnare compiti e responsabilità all'appaltatore stesso. Appalti e servizi che possono essere eseguiti sulla base di specifiche contrattuali chiare e dettagliate sono tendenzialmente molto o completamente influenzabili, mentre potrà essere minore in caso di lavori o servizi assegnati "in concessione", dove l'appaltatore, assu-

²³ Terminologia ISO 9001:2008, § 7.3.2;

²⁴ Art. 15 del DPR 554/1999 Regolamento di attuazione della L. 109/1994, tuttora in vigore in attesa della stesura del nuovo regolamento di attuazione al codice degli appalti e servizi, ovvero il D.Lgs. 163/2006, che anch'esso richiama, all'art. 93, il "documento preliminare".

²⁵ Art. 21 del DPR 554/1999 e Art. 93 comma 3 del D.Lgs. 163/2006.

²⁶ Artt. 26 e segg. Del DPR 554/1999 e Art. 93 comma 4 del D.Lgs. 163/2006.

mendosi più ampi margini di rischio tramite gli oneri progettuali ed organizzativi dell'iniziativa, deve poter essere lasciato in parte libero nelle scelte gestionali da adottare per soddisfare il contratto di fornitura.

Questo ambito, peraltro, è regolato dalla legislazione europea sugli appalti pubblici, fondata sul principio di equità e trasparenza, che impone alle pubbliche amministrazioni l'osservanza di procedure specificatamente dedicate ad assicurare l'osservanza di tali principi. Ne consegue che, una volta conclusa la procedura ed affidato l'appalto, l'emergere di problematiche non previste in precedenza, quali l'intervenuta adozione di una politica ambientale e di obiettivi e programmi ambientali, debba misurarsi con un quadro contrattuale definito e concluso, difficilmente modificabile, che vincola sia l'appaltatore sia la stazione appaltante; eventuali deroghe o modifiche possono non essere accettate dall'appaltatore, che potrebbe pretendere maggiori compensi, così come potrebbe non risultare idoneo (o non propenso) ad eseguirlo secondo i nuovi programmi.

Risulta quindi ancor più strategico il momento della progettazione dell'opera o del servizio (aspetto già trattato nel precedente paragrafo), così come particolarmente rilevante può risultare la fase di selezione degli appaltatori chiamati, "in gara", a formulare le offerte; nei casi "appropriati" la legislazione nazionale prevede anche di poter richiedere ai concorrenti la certificazione ambientale²⁷. Le modalità con cui devono essere gestiti gli appalti e le forniture nella Pubblica Amministrazione possono rendere diversamente influenzabili gli aspetti ambientali associati a queste attività, non sempre sotto il completo controllo dell'organizzazione.

Una importante eccezione la troviamo però negli appalti cosiddetti "in-house", affidati, senza adottare procedure di gara ad evidenza pubblica, direttamente a "società controllate" dalla Pubblica Amministrazione (partecipate, municipalizzate). Questo tipo di appalti obbedisce, proprio perché si svolgono al di fuori delle normali procedure di affidamento degli appalti e servizi, a precise regole gestionali e vincoli di realizzabilità, stabilite dalla Comunità Europea nel quadro della legislazione sugli appalti pubblici. Le deroghe alle gare pubbliche per l'affidamento di servizi all'esterno sono infatti tradizionalmente possibili solo quando si verificano le seguenti condizioni:

- il committente eserciti sull'affidatario un "controllo analogo" a quello che potrebbe esercitare sui propri servizi;
- l'affidatario operi sostanzialmente in regime di esclusiva per il committente, o almeno eserciti per esso la "parte più importante delle proprie attività"²⁸.

Il vincolo del "controllo analogo", stabilito in sede legislativa, è reso necessario (secondo autorevole giurisprudenza) in quanto si deroga dalle procedure concorsuali, per assicurare che vi sia la «*totale ingerenza e controllo sulla gestione, nonché sull'andamento economico-finanziario, analogamente a quanto avrebbe potuto fare con un servizio gestito direttamente*»²⁹ e che «*l'amministrazione deve esercitare sulla società*» (sull'appaltatore) «*un assoluto potere di direzione, coordinamento e supervisione dell'attività del soggetto partecipato, che non possiede alcuna autonomia decisionale in relazione ai più importanti atti di gestione e che in concreto costituisce parte della stessa amministrazione, con la quale viene a trovarsi in una condizione di dipendenza finanziaria e organizzativa*»³⁰.

²⁷ Art. 44 del D.Lgs. 163/2006.

²⁸ Sentenza Corte di Giustizia Europea del 16/11/1999, causa C-107/98, c.d. "Teckal".

²⁹ Sentenza del Consiglio di Stato sez. IV n° 168 del 25 gennaio 2005 e Tar Campania, sez. I, n. 2784/2005.

³⁰ Ordinanza del Consiglio di Stato n. 2316 del 22 aprile 2004.

È chiaro quindi che, stando così le cose, gli aspetti ambientali associati ad attività affidate a società controllate (o interamente possedute) andrebbero considerati come **influenzabili completamente**, come se fossero svolte direttamente in proprio dall'Amministrazione appaltante. L'influenza sarà totale, così come la responsabilità in seno al sistema di gestione ambientale.

In alcuni casi, l'affidamento "in house" è però assegnato a società possedute da più di una pubblica amministrazione, anche per servizi svolti per conto di solo una parte delle stesse. In questo caso la condivisione con altri soggetti rende nuovamente parziale l'influenza (in misura variabile da caso a caso), con minore grado di controllo sui relativi aspetti ambientali.

Vigilanza e repressione degli illeciti: la Polizia Municipale comprende aspetti ambientali?

Abbiamo già individuato, nelle considerazioni generali sugli aspetti ambientali, che tra le funzioni istituzionali degli enti locali, e della pubblica amministrazione in generale, possono rientrare quelle relative alla vigilanza sul territorio, con compiti di Ufficiale di Polizia Giudiziaria (UPG).

I Corpi di Polizia Municipale (e di Polizia Provinciale o Locale) svolgono un ruolo essenziale nella gestione del territorio per l'identificazione e la repressione dell'abusivismo edilizio e delle altre irregolarità ambientali (scarichi ed emissioni abusive, difformità dalle prescrizioni autorizzative, ecc.). È importante considerare che il ruolo di UPG permette l'emissione di verbali, la notifica di ingiunzioni e diffide, la trasmissione formale degli atti agli organi giudiziari di competenza per le successive attività di indagine e di istruzione degli eventuali processi.

Le attività di controllo sul territorio, e le comunicazioni con gli altri uffici della pubblica amministrazione in cui i Corpi sono inquadrati, costituiscono quindi processi di governo del territorio complementari a quelli di programmazione e di autorizzazione. È frequente che l'UPG svolga il suo ruolo con l'assistenza tecnica degli uffici dell'amministrazione all'uopo preposti, a volte individuati in un "ufficio ambiente", oppure in un "ufficio edilizia privata", laddove il primo sovrintende, ad esempio, alle autorizzazioni di scarico in pubblica fognatura comunale (o nel suolo degli insediamenti sparsi), ed il secondo al rilascio dei permessi di costruire o alla verifica delle dichiarazioni di inizio attività (D.I.A.) delle opere edilizie. Generalmente, infatti, i funzionari tecnici e l'UPG collaborano nella verifica della regolarità delle trasformazioni e delle attività svolte sul territorio, il primo in quanto competente sui procedimenti autorizzativi e sulla normativa locale, il secondo in quanto avente titolo sulla verbalizzazione delle attività di sopralluogo e notifica dei procedimenti, siano essi di diffida al ripristino, di sequestro e di notifica al giudice di competenza per i provvedimenti esecutivi e sanzionatori.

Può avere quindi un importante ruolo la comunicazione (§ 4.4.3 della ISO 14001) tra i diversi ruoli e le diverse competenze presenti nell'ente locale, perché possa essere assicurata una efficace attività di sorveglianza e repressione degli illeciti di natura ambientale, garantendo la maggiore tempestività di intervento possibile e la più diffusa capillarità dei controlli.

Di nuovo ci troviamo a considerare che un'attività molto comune degli enti locali, principalmente dei Comuni e delle Province, come quello di vigilanza e polizia, sia indispensabile nella gestione ambientale, e che gli aspetti ambientali ad essa associati costituiscono anche **compito istituzionale** dell'ente locale, la cui politica ambientale locale deve quindi essere applicata con coerenza anche a queste funzioni, pianificando nella maniera opportuna le attività di sorveglianza ed effettuando le verifiche di sistema previste dalla ISO 14001 (sorveglianza delle prestazioni, valutazione del rispetto delle prescrizioni, gestione delle non conformità, delle azioni correttive e preventive, audit interni, registrazioni).

Gestione delle acque e dei rifiuti: aspetti condivisi e indiretti

Recenti e meno recenti disposizioni normative hanno di fatto istituito schemi di governo dei servizi pubblici di gestione dei rifiuti solidi urbani e del ciclo delle acque basati su nuovi Enti intermedi, le "Autorità d'Ambito" rispettivamente per la gestione dei rifiuti e del ciclo integrato delle acque, individuate per ambiti, appunto, "territoriali omogenei" (AATO, ATO, ecc.). L'ultimo atto legislativo³¹ ha inoltre determinato la potenziale modificazione di questi enti, prefigurando, ad opera delle Regioni, un nuovo assetto poggiato sugli enti locali già stabiliti dal D.Lgs. 267/2000 (es. le Province, o le stesse Regioni).

Sinora tali servizi si sono caratterizzati per la gestione condivisa, tra diversi enti pubblici, di beni o aspetti primari, direttamente connessi con la salute pubblica, oltre che con una generale salvaguardia dell'ambiente. Si tratta indubbiamente di servizi associati ad aspetti ambientali su cui il singolo ente locale potrà avere una influenza variabile, in funzione dell'assetto che si verrà a configurare con la nuova legislazione regionale, del grado di coinvolgimento nelle strutture condivise (gli enti che diverranno gestori degli ambiti omogenei) e dello stato in cui si trova il trasferimento delle competenze.

In tale situazione, del tutto variabile sul territorio nazionale, il tipo di responsabilità realmente in capo all'ente locale deve essere accuratamente determinato, al fine di stabilire quale influenza reale esso può esercitare.

Va da sé che, in caso di responsabilità condivise, l'ente locale che intenda essere conforme alla norma ISO 14001 dovrebbe esercitare la propria influenza nelle modalità che riterrà opportune, sempre comunque tenendo conto delle prerogative proprie dell'ente locale. Nel caso dei comuni, ad esempio, le competenze sono stabilite dal complesso di normative sui poteri degli enti locali, che attribuisce al sindaco la competenza di **autorità sanitaria locale**³², con il potere di assumere in merito provvedimenti urgenti e indifferibili³³.

In quanto autorità sanitaria locale, il Sindaco deve altresì disciplinare "anche ai fini dei compiti di educazione sanitaria propri dell'unità sanitaria locale, la partecipazione degli utenti direttamente interessati all'attuazione dei singoli servizi"³⁴. Da ciò dovrebbe derivare anche la competenza di informazione ed educazione sanitaria, tra i quali l'informazione alla cittadinanza sulla funzionalità igienico-sanitaria delle strutture (acquedotti, depuratori, ecc.).

Il futuro assetto della gestione del ciclo idrico delle acque e dei rifiuti sembrerebbe comunque fondato, alla luce della recentissima disposizione, sull'attuale ordinamento degli enti locali. Gli enti che "erediteranno" eventualmente le competenze delle Autorità d'Ambito potranno gestire i relativi servizi in sinergia con gli altri compiti istituzionali, assicurando nel contempo la opportuna comunicazione e informazione verso gli altri Enti Locali sul territorio, che hanno, come abbiamo visto, specifiche autorità attribuite per legge, concorrendo anch'esse alla gestione delle infrastrutture e dei servizi associati.

³¹ Art. 186-bis del Decreto Legge 25/02/2010 n° 2, convertito con la Legge 42 del 26/03/2010.

³² Art. 13 comma 2 della Legge 23 dicembre 1978, n. 833 ("Istituzione del Servizio Sanitario Nazionale").

³³ Art. 50 comma 5 del già citato D.Lgs. 267/2000 e s.m.i..

³⁴ Art. 13 comma 3 della citata L. 833/1978.

Conclusioni

Gli enti locali (e la pubblica amministrazione in genere) sono delle organizzazioni di tipo particolare, con caratteristiche gestionali in gran parte assai diverse dalle organizzazioni di tipo privatistico come le aziende.

Una delle ragioni di tale particolarità risiede nell'attribuzione ad essi di compiti e responsabilità cogenti, non derogabili, molti dei quali specificatamente associati alla salvaguardia e gestione dell'ambiente. Da ciò deriva una ancor più radicale differenza con le organizzazioni private: un ente locale (come una qualunque pubblica amministrazione) non può rinunciare ai suoi compiti, non è in grado, in linea di massima, di scegliere il proprio campo di attività; non si può immaginare (a meno di una condizione "patologica" dell'assetto istituzionale) la non esistenza di una pubblica amministrazione, l'interruzione dei servizi e dei compiti ad essa attribuiti, la rinuncia ad una attività istituzionalmente definita ed attribuita³⁵.

Questa circostanza, se da un lato mette in evidenza la criticità delle caratteristiche cogenti delle sue attività, dall'altro impone un ben diverso modo di considerare la eventuale carenza rispetto ad un requisito legislativo, laddove il suo rispetto debba essere assicurato con risorse finite, attribuite dalla fiscalità e dai trasferimenti economici da parte dello Stato, e non determinate dalle leggi del libero mercato. Un quadro funzionale in cui le competenze e le risorse sono definite "a priori", ma secondo criteri e flussi decisionali che possono non essere conseguenti e coerenti³⁶.

Da un lato dobbiamo considerare l'importanza strategica, per il governo dell'ambiente, di una corretta, convinta ed efficace gestione della pianificazione del territorio, della realizzazione delle opere pubbliche, delle scelte di approvvigionamento, della sorveglianza e repressione degli illeciti ambientali, della salvaguardia e tutela della salute pubblica e della comunicazione delle informazioni alla popolazione.

Dall'altro lato, mentre uno stabilimento industriale può rinunciare ad espandersi, in attesa di garantire il completo rispetto delle prescrizioni di legge, o se ne può interrompere le attività per mettere fine ad eventuali difformità, un ente locale, in determinati casi, deve continuare ad esplicare le sue funzioni istituzionali, pur se temporaneamente alcune prescrizioni non possono essere soddisfatte. La lettura delle esperienze di applicazione, in questi 10 anni, della ISO 14001 e dell'Emas alle pubbliche amministrazioni, in particolare agli enti locali, ha evidenziato come un SGA formalizzato può costituire uno strumento di coordinamento e coerenza delle diverse funzioni ambientali attribuite agli enti locali, una migliore garanzia di continuità nel tempo delle politiche ambientali ed un eccezionale strumento per il miglioramento continuo dell'amministrazione, anche per quanto riguarda il rispetto delle prescrizioni cogenti, sia istituzionali sia operative.

Se si può affermare che la certificazione ambientale degli enti locali (e della pubblica amministrazione in genere) ha costituito un incisivo stimolo per la migliore gestione ambientale della cosa pubblica, la vastissima estensione di funzioni e competenze e le particolarità di questo tipo di organizzazioni offrono ancora **ampi margini di miglioramento per tutti gli attori sul mercato**: per gli enti locali e le loro rappresentanze elettive e direttive, per gli organismi di certificazione ed i loro auditor, per l'organismo di accreditamento ed i suoi auditor. Un impegno corale, per soddisfare un settore che si sta rilevando assai attento ai sistemi di gestione, ambientale in particolare, come testimonia la sempre più ampia penetrazione di questi strumenti.

³⁵ Anche l'evento, del tutto eccezionale ed appunto patologico, di scioglimento degli organi di governo con la sospensione coatta delle funzioni ad essi attribuite (come nei casi di penetrazione malavitosa nell'istituzione), è seguita comunque dalla nomina di un commissario, che garantisce la continuazione delle funzioni proprie dell'ente locale anche in assenza degli organi rappresentativo ed esecutivo.

³⁶ Si vedano anche, ad esempio, le conseguenze del "patto di stabilità", che impedisce agli enti locali di effettuare investimenti, anche quando le risorse economiche risultino disponibili.

Bibliografia

- [1] Santo Paternò, 2005: *“La qualità nei lavori pubblici”*. Grafill Edizioni. ISBN: 88-8207-174-X.
- [2] Nicola Ferrante, 2006: *“Gli affidamenti « in House»: il rapporto tra l’Amministrazione e la Società affidataria nella logica del «Controllo analogo»*”, in <http://www.altalex.com/index.php?idnot=34238>.
- [3] AA.VV., 2008: *“Qualità e Territorio. La certificazione ambientale negli enti locali”*, a cura di E. Burgin, E. Cancila e C. Franco. Edizioni Ambiente. ISBN 978-88-89014-94-3.