

ISSN 1127-8579

Pubblicato dal 30/09/2015

All'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/37399-istituti-atipici-di-regolazione-ambientale>

Autore: Morano Giuseppe

Istituti atipici di regolazione ambientale

Le ordinanze di necessità ed urgenza in materia ambientale

ISTITUTI ATIPICI DI REGOLAZIONE AMBIENTALE

LE ORDINANZE DI NECESSITA' ED URGENZA IN MATERIA AMBIENTALE

Le Ordinanze e le diffide sono provvedimenti amministrativi che creano obblighi o divieti e quindi impongono "ordini" positivi (doveri di fare o dare) o negativi (di non fare) a singole persone, a gruppi di persone/aziende o alla collettività.

In genere le Ordinanze sono emanate dal *Sindaco* in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere locale o dal *Dirigente* nel caso si tratti di dare attuazione a regolamenti o disposizioni di legge in materia di igiene/sanità.

Le *ordinanze ordinarie* sono emanate dal dirigente e vengono assunte per imporre ad un soggetto o ad una pluralità di soggetti un determinato comportamento, previsto dalla norma di legge o di regolamento, per ragioni di igiene o sanità.

Le ordinanze, in tal caso, possono rendersi necessarie per risolvere e sanare situazioni antigieniche presso aree private o pubbliche oppure per altre ragioni di sanità pubblica.

Di consueto, le Ordinanze sono il risultato di un procedimento che è stato avviato a seguito del ricevimento di un esposto da parte di un cittadino oppure vengono redatte d'ufficio dietro proposta di organi tecnici competenti come l'Azienda Unità Sanitaria Locale.

Le Ordinanze sono notificate ai soggetti interessati oppure, se rivolte alla collettività, vengono pubblicate presso l'Albo Pretorio.

I soggetti destinatari dell'Ordinanza sono tenuti ad osservare l'ordine impartito dall'autorità nei termini indicati nel provvedimento stesso; il termine per l'emissione di un'Ordinanza ordinaria, esclusi i tempi necessari per l'espletamento dei sopralluoghi e per acquisire i pareri tecnici necessari nonché esclusi i tempi per garantire la partecipazione al procedimento, è di regola di 30 giorni.

In genere l'A.U.S.L. o la Polizia Municipale vengono incaricati di vigilare sull'esecuzione dell'Ordinanza in quanto organi di controllo che svolgono anche funzioni di P.G (polizia giudiziaria).

Il destinatario dell'Ordinanza ha facoltà di presentare ricorso ordinario al Tribunale Amministrativo Regionale competente, entro 60 giorni dalla data di notifica dell'Ordinanza oppure ricorso straordinario al Capo dello Stato entro 120 giorni dalla data di notifica della stessa.

Le *ordinanze contingibili ed urgenti* (o di necessità e urgenza) del Sindaco vengono assunte per casi eccezionali di particolare gravità e possono comportare anche deroghe all'ordinamento giuridico vigente (extra ordinem) .¹

In caso di Ordinanze contingibili ed urgenti il provvedimento viene preparato e notificato ai soggetti interessati nel minor tempo possibile.

¹ R. CAVALLO PERIN, Potere di ordinanza e principio di legalità, A. Giuffrè, Milano, 1990, p. 45

Le ordinanze contingibili e urgenti, al pari delle altre categorie di provvedimenti amministrativi, rappresentano strumenti della Pubblica Amministrazione in grado di produrre modificazioni nella sfera dei diritti e dei doveri soggettivi nei confronti dei destinatari cui sono rivolte.

Esse, sono espressione del potere autoritativo della Pubblica Amministrazione, in quanto svincolate dal consenso dei soggetti da esse direttamente interessati, e traggono la propria legittimità dalla finalità attribuita loro dalla legge, consistente, in ultimo, nella salvaguardia dell'interesse pubblico.²

Ciò che differenzia le ordinanze contingibili e urgenti dalle ordinanze ordinarie e dagli altri provvedimenti amministrativi è il loro carattere straordinario. Costituiscono, infatti, uno strumento eccezionale di intervento, atto a consentire alla Pubblica Amministrazione di prevenire o eliminare gravi pericoli per l'incolumità dei cittadini in presenza di situazioni impreviste di emergenza, non fronteggiabili per mezzo dei normali provvedimenti amministrativi.³

Proprio per questa loro peculiare natura, i provvedimenti d'urgenza si collocano in una posizione singolare nel nostro ordinamento.

Se per l'art. 97 Cost. l'attività amministrativa è interamente disciplinata dalla legge, posto che in un regime parlamentare la legge è l'espressione più rappresentativa della volontà popolare, nel caso delle ordinanze contingibili e urgenti questo principio sembra incorrere in una palese violazione, anche se, a ben vedere, solo apparente.

Dette ordinanze, infatti, a causa della situazione di particolare eccezionalità e urgenza cui sono chiamate a far fronte, non solo sfuggono ad una definizione normativa del loro contenuto, ma possono esplicarsi liberamente, ove ciò si renda necessario, anche *contra legem*, in tutte le materie non coperte da riserva assoluta di legge.

Neppure in questo caso, però, il principio della legalità viene effettivamente trasgredito.

L'effetto delle ordinanze, infatti, non è mai abrogativo, ma meramente derogatorio: esse non modificano la disciplina vigente, ma ne sospendono soltanto l'applicazione, in via temporanea, fino alla cessazione della situazione di grave necessità e urgenza.

Le ordinanze, peraltro, devono sempre essere adottate nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento. Esse devono fondarsi su una congrua motivazione e seguire un'istruttoria adeguata. La situazione di pericolo che giustifica l'emanazione di provvedimenti contingibili e urgenti deve risultare da inequivoci accertamenti tecnici.

Per essere legittima, l'ordinanza deve rivelarsi idonea alla situazione di rischio ed essere emanata entro ragionevoli limiti temporali dati dalla persistenza della situazione eccezionale verificatasi.

² G. BERTAZZO, Le misure d'emergenza in tema di rifiuti, in *Sanità pubblica*, 2001, p.76

³ C. Stato, V, 9 ottobre 2002, n. 5423.

Essa non deve risultare sproporzionata rispetto al fine perseguito. In altri termini, per suo tramite non deve essere imposto un sacrificio privato eccessivo quando la salvaguardia dell'interesse pubblico possa essere raggiunta attraverso misure alternative.⁴

La situazione di pericolo, inoltre, deve essere attuale e concreta: l'ordinanza non può mirare genericamente a realizzare un miglioramento in assenza di un'effettiva minaccia per l'incolumità dei cittadini⁵; il pericolo deve rivelarsi eccezionale ed imprevedibile, e dunque non fronteggiabile con i mezzi ordinari dell'ordinamento.⁶

Deve rappresentare una situazione di effettiva emergenza, e richiedere, di conseguenza, un intervento amministrativo immediato, fermo restando che, a fondamento del provvedimento d'urgenza, non è richiesta la sussistenza di un danno, ma il rischio oggettivo che questo si realizzi.⁷ Parimenti, non è necessario che la situazione pregiudizievole si sia verificata in epoca prossima all'adozione dell'ordinanza, essendo il requisito dell'urgenza riferito al pericolo e non al fatto generatore del rischio.

Proprio a fronte del presupposto della sussistenza di una situazione di emergenza e dunque dei tempi necessariamente rapidi richiesti per l'adozione dei provvedimenti d'urgenza, nonché, nel contempo, della natura autoritativa e dell'incidenza diretta ed immediata di questi sulle situazioni giuridiche soggettive, i soggetti legittimati ad esercitare il potere di ordinanza sono stati individuati nel nostro ordinamento in ben precisi organi monocratici della Pubblica Amministrazione, favorendo, per questa via, una semplificazione del processo decisionale. Essi sono: il Presidente del Consiglio dei Ministri, i Ministri, il Presidente della Giunta regionale, il Presidente della Giunta provinciale, il Sindaco, il Prefetto.

In materia ambientale, il ricorso allo strumento dei provvedimenti d'urgenza è stato previsto dalla legge solo parzialmente ed in tempi piuttosto recenti.

La stessa salvaguardia dell'ambiente quale funzione amministrativa a sé stante, distinta rispetto alle altre attività della Pubblica Amministrazione, ha trovato un riconoscimento normativo solo negli ultimi decenni. E' emblematico, in questo senso, che la Carta costituzionale abbia menzionato esplicitamente l'ambiente, per attribuirne la potestà legislativa esclusiva allo Stato, solo in seguito alla riforma del suo titolo V, intervenuta nel 2001. Altrettanto emblematico, sul piano dell'organizzazione e dell'attività amministrativa, è che il Ministero dell'ambiente sia stato istituito in Italia solo nel 1986, per dare organicità ai nuovi, numerosi interventi legislativi in materia, e che solo a partire dal 1993, dopo il referendum popolare del 18 aprile, siano state abrogate le competenze del Servizio Sanitario Nazionale relative alla prevenzione collettiva connesse al controllo ambientale e sia stata avviata la separazione funzionale tra sanità ed ambiente con l'istituzione dell'ANPA e delle ARPA ed APPA territoriali.⁸

⁴ C. Stato, V, 9 ottobre 2002, n. 5423; C. Stato, V, 2 aprile 2001, n. 1904

⁵ C. Stato, VI, 16 aprile 2003, n. 1990

⁶ C. Stato, V, 2 aprile 2001, n. 1904

⁷ C. Stato, V, 2 dicembre 2002, n. 6624).

⁸ E. CASETTA, Manuale di diritto amministrativo, X° ed., Giuffrè, Milano, 2008.

Le ordinanze contingibili e urgenti sono state introdotte nel nostro ordinamento con il t.u. 4 febbraio 1915 n. 148, art. 153, che ha attribuito al Sindaco un generale potere *extra ordinem* per tutti i casi di urgenza e necessità in ambito locale.

Nonostante la loro peculiare natura di provvedimenti eccezionali d'urgenza, la potestà per la Pubblica Amministrazione di ricorrervi per affrontare le situazioni di emergenza di inquinamento ambientale non è stata prevista espressamente dalla legge che negli ultimi decenni, peraltro in modo solo parziale.

La legge istitutiva del sistema sanitario nazionale (L. 23 dicembre 1978, n. 833, art. 32) e la legge di riforma delle autonomie locali (L. 8 giugno 1990 n. 142, art. 38), recepite, unitamente al sopra citato regio decreto del 1915, nel "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" (D.Lgs. 18 agosto 2000 n. 267, artt. 50, 54), hanno precisato le competenze dei soggetti legittimati ad emanarle, senza nel contempo individuare gli ambiti specifici entro i quali dette competenze potessero essere esercitate.

Il menzionato testo unico attribuisce l'adozione dei provvedimenti d'urgenza allo Stato o alle Regioni in ragione della dimensione dell'emergenza e dell'eventuale interessamento di più ambiti territoriali e, in ambito locale, o fino a quando non siano intervenuti i soggetti competenti per le situazioni di pericolo che interessino il territorio di più comuni, al Sindaco: in materia sanitaria, quale rappresentante della comunità locale, negli altri casi, quale ufficiale di governo, soggetto al potere sostitutivo del Prefetto in caso di inadempimento.

Un esplicito riferimento del D.Lgs. 267/2000 all'esercizio di un potere di ordinanza finalizzato alla tutela dell'ambiente, riguarda la potestà del Sindaco di modificare gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici, nonché gli orari di apertura al pubblico degli uffici pubblici, nei casi di emergenza connessi con il traffico o con l'inquinamento atmosferico o acustico (art. 54, c.3).

Un primo rilevante correttivo a questo sostanziale vuoto normativo venne introdotto nel nostro ordinamento con la legge quadro sull'inquinamento acustico: l'art. 9, c. 1, della L. 26 ottobre 1995, n. 447 conferisce al Sindaco, al Presidente della Provincia, al Presidente della Giunta regionale, al Prefetto, al Ministro dell'ambiente ed al Presidente del Consiglio dei Ministri, nell'ambito delle rispettive competenze, il potere di ordinare con provvedimento motivato il ricorso temporaneo a eccezionali forme di contenimento o di abbattimento delle emissioni sonore, inclusa l'inibitoria parziale o totale di determinate attività, qualora ciò sia richiesto da eccezionali ed urgenti necessità di tutela della salute pubblica o dell'ambiente.

La novità del citato dettato legislativo riguarda non soltanto il riferimento esplicito del potere di ordinanza alle situazioni di pericolo ambientale, ma l'attribuzione di una specifica competenza in materia anche all'organo provinciale. L'ordinanza contingibile ed urgente adottata dal Sindaco ai sensi dell'art. 9 della L. 26 ottobre 1995, n. 447, integrando particolari forme di contenimento e riduzione delle emissioni sonore, inclusa l'inibitoria totale o parziale delle attività, deve essere motivata da eccezionali ed urgenti necessità di tutela della salute pubblica o dell'ambiente; nè può sostenersi che il presupposto ricorra laddove un privato lamenti emissioni fastidiose di rumori - situazione questa la cui tutela appartiene alla giurisdizione del giudice

ordinario - mentre la previsione dell'art. 9 della l. n. 447 del 1995 è preordinata a tutelare la salute della collettività.

E' illegittima una ordinanza contingibile ed urgente emessa dal Sindaco con la quale è stato ingiunto al titolare del locale da ballo stagionale di mettere in atto tutti gli accorgimenti idonei a riportare la rumorosità entro i valori previsti dalla vigente normativa, semplicemente a seguito del rilievo da parte dell'ARPA del superamento di alcune soglie di immissione sonora nella cucina di un cittadino residente nelle vicinanze di detto locale pubblico, senza alcuna considerazione dell'incidenza di tale fenomeno sulla salute pubblica e sull'ambiente e dell'esistenza di "eccezionali ed urgenti necessità di tutela". In tal caso l'ordinanza deve ritenersi viziata sia per difetto di motivazione, sia per violazione dell'art. 9 l. n. 447/95.⁹

In seguito, il potere di ordinanza della Pubblica Amministrazione finalizzato alla salvaguardia dell'ambiente venne esteso alla gestione dei rifiuti con il cosiddetto "decreto Ronchi" (D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22).

Il Codice dell'Ambiente (d.lgs. n. 152/2006) prevede la possibilità che, in situazioni eccezionali e per periodi di tempo limitati, la gestione dei rifiuti avvenga "in deroga" alla disciplina posta dalla parte quarta del codice stesso, quando ciò si renda indispensabile per tutelare la salute dei cittadini e l'ambiente. Questo è il contenuto fondamentale dell'articolata disposizione di cui all'art. 191, che attualmente disciplina i provvedimenti contingibili e urgenti in materia di rifiuti. Essa è tuttavia il risultato di successive riformulazioni.¹⁰

Il "decreto Ronchi" all'art. 13 ha ridisciplinato, i provvedimenti contingibili e urgenti in materia di rifiuti ed ha introdotto, accanto al presupposto della "eccezionale e urgente necessità" di tutela della salute e dell'ambiente, la precisazione che ai provvedimenti derogatori è possibile ricorrere solo qualora "non si possa altrimenti provvedere". Essi, inoltre, devono "indicare le norme a cui si intende derogare" e "sono adottati su parere degli organi tecnici o tecnico-sanitari locali, che lo esprimono con specifico riferimento alle conseguenze ambientali".

Viene altresì specificato che le ordinanze devono "garantire un elevato livello di tutela della salute e dell'ambiente" e introdotto un termine massimo per l'efficacia dei provvedimenti(6 mesi), con un limite alla possibilità di reiterazione ("le ordinanze non possono essere reiterate per più di due volte"). Anche l'obbligo di comunicazione è irrigidito: i provvedimenti devono essere comunicati entro 3 giorni dalla loro emanazione al Presidente della Regione (se adottati da altri organi), al Ministro della Sanità e al Ministro dell'Ambiente. Se hanno ad oggetto rifiuti pericolosi, il Ministro dell'Ambiente provvederà a sua volta a comunicarli alla Commissione Europea.

Con riferimento agli organi titolari, il "decreto Ronchi" ha modificato sensibilmente l'assetto delle competenze. Il potere di ordinanza è attribuito, nell'ordine, al Presidente della Regione, al Presidente della Provincia e al Sindaco, sulla base delle rispettive competenze. I compiti del Presidente della Regione,

⁹ TAR PIEMONTE, Sez. II - sentenza 14 aprile 2010 n. 1931

¹⁰ R. CARANTA e F. NOVARESE (L'ordinanza contingibile e urgente in materia di rifiuti fra D.P.R. 915/1982 e d.lgs. 22/1997, in Riv. Giur. Dell'Ambiente, 1999, p.55

tuttavia, vanno oltre la fase dell'emergenza, e riguardano anche un momento successivo: entro 120 giorni, esso deve intraprendere le "iniziative necessarie a garantire la raccolta differenziata, il riutilizzo, il riciclaggio e lo smaltimento dei rifiuti".

Le autorità statali intervengono solo in due casi:

-qualora il Presidente della Regione, decorso il termine di 120 giorni, non sia intervenuto: in questo caso, il Ministro dell'Ambiente lo diffida a provvedere entro un termine "congruo", trascorso il quale potrà agire in via sostitutiva;

-qualora vi sia la "comprovata necessità" di prolungare la gestione emergenziale oltre i termini prescritti: in q della Regione d'intesa con il Ministro dell'Ambiente;

Nel considerare il rapporto tra il potere di ordinanza ex art. 191 e quello attribuito al Sindaco in via generale, dall'art. 54 del T.U. sull'ordinamento degli enti locali, per "prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana", si deve notare che le disposizioni del Codice Ambientale non escludono la possibilità di ricorrere, in materia di rifiuti, al generale potere di ordinanza del Sindaco. Difatti, il potere disciplinato dall'art. 191 "affianca e integra", ma non sostituisce, quello previsto dal T.U.E.L.

D'altronde, non sembra configurabile tra le due norme un rapporto di specialità. Diversi sono i presupposti per l'esercizio del potere: da un lato, la necessità di tutelare la "salute pubblica" e "l'ambiente" (art. 191); dall'altro, quella di "prevenire o eliminare pericoli che minacciano l'incolumità pubblica o la sicurezza urbana" (art. 54 c. 4 T.U.E.L.).

Ulteriore estensione della potestà di adozione di provvedimenti d'urgenza in materia ambientale viene disposta, infine, dal D.Lgs. 11 maggio 1999 n. 152, recante disposizioni sulla tutela delle acque dall'inquinamento, il cui art. 10 affida espressamente al Presidente della Giunta regionale ed al Presidente della Provincia il potere di adottare provvedimenti specifici e motivati, integrativi o restrittivi degli scarichi o degli usi delle acque.

Per quanto concerne gli altri fenomeni di inquinamento, diversamente che nel caso dei rifiuti, delle emissioni sonore e dell'ambiente idrico, la possibilità della Pubblica Amministrazione di esercitare poteri di ordinanza non è stata prevista esplicitamente in nessun testo legislativo.

Ciononostante, l'interpretazione giurisprudenziale della normativa vigente permette di ritenere legittima l'estensione della potestà di adottare provvedimenti d'urgenza anche a situazioni di emergenza ambientale non disciplinate, sotto questo profilo, direttamente dalla legge.¹¹

Alcune pronunce, hanno interpretato la possibilità di intendere la tutela dell'igiene e della salute pubblica in senso estensivo ed evolutivo come protezione dell'ambiente in tutte le sue componenti essenziali. Gli artt 50

¹¹ Cons. St. n.1904 del 2001; Cons.St. , n. 623 del 1998.

e 54 del D.Lgs. 267/2000), sono così stati interpretati in senso estensivo sulla base del riconoscimento esplicito di una stretta saldatura tra la tutela dell'ambiente e quella della salute.¹²

Questa interpretazione estensiva è stata ripresa dall'organo giurisdizionale in relazione all'adozione di provvedimenti d'urgenza in materia di elettrosmog e, in ultimo, dal giudice amministrativo a riguardo di ordinanze emanate per prevenire pericoli di inquinamento elettromagnetico ed aereo.

Fermi restando i presupposti formali e sostanziali contemplati dall'ordinamento per l'esercizio del potere di ordinanza, non sembrano, dunque, esservi dubbi sulla *legittimità dell'adozione di ordinanze contingibili e urgenti in presenza di situazioni di emergenza ambientale* da parte dei soggetti competenti della Pubblica Amministrazione.

Il divieto del sindaco di effettuare lo smaltimento presso una discarica dei rifiuti solidi urbani (rsu) provenienti da alcuni comuni, al fine di ovviare al pericolo di anticipato esaurimento delle potenzialità della discarica è illegittimo se assunto senza gli specifici pareri.

Perché le ordinanze contingibili e urgenti sono adottate "su parere degli organi tecnici o tecnico-sanitari locali, che si esprimono con specifico riferimento alle conseguenze ambientali"¹³.

Un'ordinanza contingibile ed urgente può inoltre essere emanata al fine di ovviare ad una presunta emergenza ambientale suscettibile di derivare dall'anticipato esaurimento delle potenzialità della discarica di ricevere i rifiuti per effetto del conferimento da parte di altri comuni dell'ambito territoriale provinciale.

In alcuni comuni, i sindaci hanno emesso particolari ordinanze in materia ambientale, contenenti l'obbligo per i cittadini proprietari di giardini asserviti a civili abitazioni che effettuano in proprio lavori di manutenzione del verde di:

1. Conferire in modo autonomo presso i Centri di Raccolta Comunale denominati "gli sfalci di potatura" fino ad un massimo di 4/5 sacchi da 120 litri.
2. Prenotare il ritiro per quantità più elevate di sfalci di potatura, rispetto a quanto stabilito dal precedente punto, attraverso il numero verde dell'Ecosportello.

Per tali inosservanze è stata prevista una sanzione amministrativa di € 300,00 nel caso di abbandono di potature sul territorio comunale.

3. Alle imprese individuali o collettive nonché ai giardinieri è stato inoltre fatto obbligo di conferire le potature esclusivamente presso le discariche autorizzate od attraverso i Centri di Raccolta Comunale secondo quanto stabilito dal Regolamento Comunale per il Centro di Raccolta "Usa & Jetta" in materia di frequenza di conferimento per le utenze non domestiche.

In tema di abbandono di rifiuti, la giurisprudenza amministrativa, già con riferimento alla misura reintegratoria prevista e disciplinata dall'art. 14 del D.Lgs. n. 22/1997 (c.d. "Decreto Ronchi"), riconosce che il proprietario dell'area sia tenuto a provvedere allo smaltimento solo a condizione che ne fosse dimostrata

¹² TAR Campania, sez. I, 30.03.2001 n. 1426, T.A.R. Emilia Romagna, sez. di Parma, 12 giugno 2003 n. 303, T.A.R. Friuli - Venezia Giulia, 26 maggio 2003 n. 202; Cons. Stato, ordinanza 13 settembre 2001 n. 730

¹³ Tar Sicilia, Catania, 125/2006

almeno la corresponsabilità con gli autori dell'illecito abbandono di rifiuti, per aver posto in essere un comportamento, omissivo o commissivo, a titolo doloso o colposo¹⁴, escludendo conseguentemente che la norma configuri un'ipotesi legale di responsabilità oggettiva (per fatto altrui). In particolare è stata affermata l'illegittimità degli ordini di smaltimento di rifiuti indiscriminatamente rivolti al proprietario di un fondo in ragione della sua sola qualità, ma in mancanza di adeguata dimostrazione da parte dell'amministrazione precedente, sulla base di un'istruttoria completa e di un'esauriente motivazione (quand'anche fondata su ragionevoli presunzioni o su condivisibili massime d'esperienza), dell'imputabilità soggettiva della condotta;

I suddetti principi a fortiori si attagliano anche al disposto dell'art. 192 del D.Lgs. n. 152/2006, dal momento che tale articolo, non soltanto riproduce il tenore dell'abrogato art. 14 sopra citato, con riferimento alla necessaria imputabilità a titolo di dolo o colpa, ma in più integra il precedente precetto precisando che l'ordine di rimozione può essere adottato esclusivamente "in base agli accertamenti effettuati, in contraddittorio con i soggetti interessati, dai soggetti preposti al controllo"¹⁵.

Il Legislatore delegato ha in questo modo inteso rafforzare e promuovere le esigenze di un'effettiva partecipazione dei potenziali destinatari del provvedimento ablatorio personale allo specifico procedimento. Pertanto la preventiva, formale comunicazione dell'avvio del procedimento si configura attualmente come un adempimento indispensabile al fine dell'effettiva instaurazione di un contraddittorio procedimentale con gli interessati.

Altra questione dibattuta di recente ha riguardato l'impugnazione dell'ordinanza con cui il Comune chiede al responsabile del danno la rivalsa delle somme pagate per ripristino ambientale. Secondo parte prevalente della giurisprudenza, va fatta davanti al Giudice ordinario, non a quello amministrativo.¹⁶

L'articolo 316 del Dlgs 152/2006 prevede che l'ordinanza del Ministero dell'ambiente che quantifica il danno e impone il ripristino al colpevole è ricorribile davanti al Giudice amministrativo. Secondo alcuni, tale norma è applicabile analogicamente anche all'impugnazione dell'ordinanza del Comune che chiede al colpevole la rivalsa di quanto ha pagato per il ripristino.

Per i Giudici amministrativi invece non è possibile estendere al Comune quanto previsto dall'articolo 316, Dlgs 152/2006 per l'ordinanza ingiuntiva emessa dal Ministero dell'ambiente. In questo senso, la costante giurisprudenza in materia, ha ritenuto competente il Giudice ordinario sulla domanda di un Comune volta a conseguire la rivalsa per gli oneri anticipati in materia ambientale¹⁷). Si ricorda che la legge 6 agosto 2013, n. 97 ha riscritto la disciplina del danno ambientale ex Dlgs 152/2006 escludendo la possibilità del risarcimento per equivalente patrimoniale.

¹⁴ Cons. St., sez. V, 25.1.2005 n. 136

¹⁵ Cons. St., sez. V, 25.8.2008 n. 4061

¹⁶ Tar Liguria nella sentenza 29 luglio 2013, n. 1114

¹⁷ Cassazione, Sezioni unite 10 dicembre 2012, n. 22382

L' Art. 133. C.p.a., prevede che, sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, salvo ulteriori previsioni di legge, le controversie aventi ad oggetto le ordinanze e i provvedimenti commissariali adottati in tutte le situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'articolo 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225, e le controversie comunque attinenti alla complessiva azione di gestione del ciclo dei rifiuti, seppure posta in essere con comportamenti della pubblica amministrazione riconducibili, anche mediatamente, all'esercizio di un pubblico potere, quand'anche relative a diritti costituzionalmente tutelati. Sono attribuite alla competenza esclusiva dello stesso giudice amministrativo, inoltre, le controversie aventi ad oggetto i provvedimenti anche contingibili ed urgenti, emanati dal Sindaco in materia di ordine e sicurezza pubblica, di incolumità pubblica e di sicurezza urbana, di edilizia e di polizia locale, d'igiene pubblica e dell'abitato.

In una controversia, il Presidente di una provincia, ha provvisoriamente inibito il conferimento presso una discarica sita nel territorio provinciale, di rifiuti speciali non pericolosi sul presupposto che tale attività fosse nociva per la salute della collettività. I rifiuti speciali non pericolosi in questione provenivano dalla Regione Campania previa autorizzazione del Commissario per l'emergenza rifiuti nella stessa Regione Campania. Il potere di ordinanza extra ordinem posto dall'art. 13 del d.lgs. n. 22/1997 è diretto a consentire, in casi di particolare emergenza, "speciali forme di gestione dei rifiuti" sicché esso non può essere utilizzato per reprimere attività di smaltimento autorizzate. In altre parole, la disposizione sulla quale si basano i provvedimenti impugnati mira a consentire il superamento di particolari situazioni di emergenza nel ciclo dello smaltimento dei rifiuti mediante l'adozione di misure positive alternative all'ordinario assetto del sistema e questa, come tutte le disposizioni di carattere derogatorio, è soggetta ad interpretazione restrittiva; con la conseguenza che il relativo potere non può essere legittimamente esercitato per impedire l'attuazione di altri provvedimenti volti a disciplinare l'attività di smaltimento.¹⁸

Ciò, d'altra parte, in un'ottica più generale, è precluso anche dalla fisionomia del nostro ordinamento il quale non consente che eventuali conflitti tra pubbliche amministrazioni siano risolti mediante ricorso a provvedimenti inibitori extra ordinem, dovendosi in simili casi, a seconda della consistenza del conflitto, far ricorso agli appositi strumenti di tutela.

LA REGOLAZIONE SOFT: CERTIFICAZIONI AMBIENTALI (EMAS, ISO, ECOLABEL)

Nell'affrontare il tema della regolazione in campo ambientale occorre innanzitutto specificare che l'intervento regolatorio è giustificato dalla presenza di *fallimenti del mercato*: infatti, l'ambiente si presenta come un "bene pubblico" non appropriabile e senza prezzo di mercato ed i danni ad esso arrecati sono casi di "esternalità", cioè costi sociali che non vengono internalizzati nei conti dei soggetti che li causano.

¹⁸ Consiglio di Stato – Sez. V– sentenza 25 agosto 2008, n. 4067

Un sistema di regolazione può essere quello *ex ante*, basato su una struttura centralizzata, che ha il compito di fissare degli standards e successivamente di controllarne il rispetto, secondo il tradizionale procedimento c.d. “*comand-and-control*”.¹⁹

In particolare, un sistema di regolazione *ex ante* opera sull’attività da cui deriva il danno con effetti che precedono l’accadimento dello stesso. Specificatamente in campo ambientale il più diffuso metodo di fissazione di standard consiste nell’imposizione di un certo livello di prevenzione quantitativamente definito.

In generale, un sistema di regolazione *ex ante*, basandosi su un’organizzazione centralizzata, comporta il vantaggio di facilitare la ricerca circa le prevenzioni più efficaci ed i controlli da effettuare. D’altra parte, l’obiettivo di regolamentare la miriade di fonti di emissione inquinanti si può dimostrare superiore alle capacità dell’*agency* causando molti problemi specie in relazione alla definizione di precise soglie di rispetto²⁰.

Un altro problema è quello che l’*agency* può prevedere una struttura rigida, poco incline ai cambiamenti e soggetta, invece, a pressioni politiche.

Si può in questa sede solamente accennare a tutta una serie di altri problemi oggetto di un ampio dibattito nella letteratura economica, che riguardano, in particolare, il fatto che per la fissazione degli standard occorrono informazioni accurate sia sul costo atteso del danno, sia sul costo marginale dei vari strumenti tecnici di prevenzione e che tali informazioni raramente risultano essere complete per la presenza di asimmetrie informative a carico dell’autorità riguardo al livello di prevenzione adottato e adottabile dato il progresso tecnologico. Nella letteratura economica sono stati proposti inizialmente dei modelli secondo i quali l’attività del regolatore viene esemplificata nella massimizzazione di una funzione di benessere sociale che tiene conto del danno atteso, della probabilità e della dimensione dell’incidente, del costo e dell’efficacia delle misure preventive¹⁰; progressivamente si è passati a modelli via via più complessi dove vengono considerati anche i problemi informativi che caratterizzano la regolazione. In particolare, in questi viene utilizzato lo schema tipico “principale-agente” che si instaura tra l’autorità e le imprese sottoposte a controllo: i regolatori, infatti, si trovano a soffrire di asimmetrie che riguardano tutta una serie di informazioni che sono conosciute solamente dai soggetti regolamentati, che, d’altro canto, per la loro tendenza a non rivelarle, devono essere incentivati in modo tale che i loro interessi corrispondano a quelli del regolatore. Oltre a questo, sono stati analizzati anche problemi di collusione e di cattura che derivano dal fatto che il regolatore, invece che perseguire l’obiettivo di massimizzazione del

¹⁹ The source of basic economic principles of environmental policy is to be found in the theory of externality” Cropper e Oates (1992, p. 678, p 144

²⁰ Clean Air Act Amendments del 1977

benessere sociale, potrebbe finire per fare gli interessi delle imprese da controllare.²¹

La regolazione *ex post*.

Un sistema di regolazione *ex post* si basa sull'attività di un'autorità giudiziaria che ha il compito di attribuire la responsabilità all'inquinatore. Dal punto di vista economico, l'attribuzione della responsabilità fa sì che egli sia costretto ad inserire nei suoi costi di produzione anche quelli relativi al danno ambientale, con una conseguente internalizzazione degli stessi.²²

Il sistema di regolazione *ex post* statunitense prevede la copertura dei danni a determinati siti, in particolare dei danni derivanti dalla contaminazione causata da attività pericolose e da quelli a risorse naturali; tra i responsabili vengono considerati non solo i proprietari e gli operatori dei siti direttamente coinvolti, ma anche gli attuali proprietari ed operatori, i generatori di materiali inquinanti pericolosi, depositati in quei siti, ed i trasportatori di tali materiali. Tali soggetti sono responsabili in modo retroattivo, oggettivo e solidale, per cui ciascuno di loro può essere ritenuto responsabile dell'intero ammontare del danno.

In ambito europeo, per quanto riguarda la regolazione *ex post* è stato promulgato recentemente il "Libro Bianco sulla responsabilità per danni ambientali" che ha delineato un sistema di attribuzione della responsabilità di tipo oggettivo, come quello statunitense, dal quale però differisce per molti aspetti: per esempio, non si ha retroattività; vengono coperti soltanto i danni tradizionali e la contaminazione di siti causata da attività pericolose con esclusione, quindi, dei danni alle risorse naturali.

Il sistema europeo segue comunque quello che nell'ambito della responsabilità civile è il metodo più diffuso nei paesi industrializzati, cioè il sistema di attribuzione della responsabilità all'impresa secondo un criterio oggettivo.

Secondo l'analisi economica del diritto, un sistema di responsabilità oggettiva che funzioni in modo efficiente consente una perfetta internalizzazione dei danni e genera il giusto livello di incentivi per l'impresa in termini di adozione delle precauzioni.²³

Anche in questo caso nella realtà si può avere la presenza di rilevanti problemi informativi sia a carico dei giudici per quanto riguarda la definizione *ex post* del nesso di causalità per attribuire la responsabilità, sia a carico dei soggetti stessi che possono avere una scarsa conoscenza del processo decisionale che in sede giudiziale porta all'attribuzione della responsabilità. L'incertezza circa la decisione che verrà presa *ex post* in sede giudiziale per

²¹ Sul tema della "regulation" si vedano i "classici" lavori di Stigler (1971) e Peltzman (1976). In particolare, sull'influenza dei gruppi di pressione: Laffont 1995.

²² D'Angelo S., "L'ambiente tra sanzioni e strumenti volontari. Le responsabilità penali e amministrative dell'impresa a confronto con Ecolabel ed Ecoaudit", Il sole 24 ore, Pirola, Milano, 1995, p.5

²³ Even legal scholars argue that the polluter pays principle is originally an economic principle which seems to state that the costs of pollution clean-up should not be born by the taxpayer, but by the person responsible for the pollution" (Faure, Grimeaud., 2000, p. 21).

attribuire la responsabilità influisce sull'incentivo per i soggetti a tenere quel livello di misure preventive che l'analisi economica del diritto identifica come ottimale.

Sostituibilità o complementarietà tra i diversi sistemi di regolazione

Né un sistema di regolazione *ex ante*, né uno di attribuzione della responsabilità *ex post* spingono le parti ad esercitare il livello socialmente ottimale di prevenzione, una soluzione sarebbe quella di utilizzare in modo complementare i due strumenti per cercare in questo modo di correggere i difetti di applicazione che presentano entrambi, considerando che in molti settori, quale per esempio quello ambientale, il sistema di responsabilità ed il sistema di fissazione degli standard coesistono.²⁴

La violazione dello standard di regolazione non deve comportare necessariamente l'applicazione del sistema di responsabilità, perché questo potrebbe spingere ad un livello eccessivo di prevenzione; in secondo luogo, il rispetto dello standard non deve automaticamente portare all'esclusione della responsabilità perché altrimenti non ci sarebbe incentivo ad investire di più in prevenzione anche nel caso in cui le precauzioni aggiuntive dovessero essere efficienti in termini di riduzione del costo atteso dell'incidente.

Dunque, quando sistemi di regolazione *ex ante* ed *ex post* sono usati congiuntamente, l'obiettivo di raggiungere un livello ottimale di prevenzione comporta che lo standard di regolazione imposto *ex ante* sia definito ad un livello inferiore a quello che sarebbe socialmente ottimale, nel caso in cui non ci fosse anche un sistema di attribuzione della responsabilità *ex post*.

Accanto alle tradizionali forme di regolazione *ex ante* ed *ex post* appena analizzate, occorre ora passare ad esaminare forme di auto-regolazione che si sono spontaneamente sviluppate nella realtà. Il più importante esempio è quello dei cosiddetti *Voluntary Agreements* negli Stati Uniti

Per quanto riguarda l'Europa, forme di auto-regolazione sono state introdotte in seguito al V programma d'azione del 1992 e alla seguente comunicazione COM 96/561. Attualmente si assiste ad una notevole diffusione, specie nella forma degli accordi volontari; a questo proposito è necessario fare una distinzione tra diversi tipi di sistemi di auto-regolazione. Un primo tipo è costituito dagli impegni unilaterali. Questi sono programmi di miglioramento ambientale fissati dalle imprese. Le obbligazioni ambientali e le regole da seguire sono decise dalle imprese, anche se possono essere poi delegate ad una parte terza la funzione di monitoring e la soluzione delle dispute per rafforzarne credibilità ed efficacia.

²⁴ Croci E., Pesaro G., "Gli accordi volontari in campo ambientale: evoluzione del quadro di riferimento", "Economia delle fonti di energia e dell'ambiente", n. 3, 1997, p 25

Un secondo tipo sono gli schemi pubblici su base volontaria. Le imprese che vi partecipano seguono degli standard (di performance, tecnologia o organizzazione) che sono sviluppati da un'autorità ambientale. Lo schema definisce le condizioni per esserne membri, le regole che devono essere seguite dall'impresa, i criteri di monitoring e la valutazione dei risultati. L'autorità pubblica concede benefici sotto forma di sussidi, assistenza tecnica oppure la possibilità di usare un determinato logo o una determinata denominazione.

Un esempio è l'EMAS (Eco Management and Auditing Scheme) diffuso nell'Unione Europea a partire dal 1993.

Un terzo e ultimo tipo sono gli accordi negoziati. Si tratta in questo caso di contratti tra l'autorità pubblica (nazionale, federale o regionale) e le imprese.²⁵ Tali contratti prevedono un obiettivo (per esempio la riduzione dell'inquinamento) ed un certo limite temporale. Di solito l'accordo prevede la non introduzione di una normativa che imporrebbe vincoli alle imprese sotto forma di nuovi standard.

In generale, la diffusione di forme di auto-regolazione dipende da diverse cause quali gli alti costi amministrativi della regolazione pubblica; la lunghezza del processo legislativo; la difficoltà nell'introduzione di nuove tasse; il forte supporto dei gruppi di interesse.

In tutte le loro forme, i sistemi di auto-regolazione sono impegni presi da un'impresa per migliorare le sue performance ambientali. Nel loro insieme presentano quindi la caratteristica comune che la scelta di regolazione non è imposta *de iure*, ma si tratta di una scelta volontaria basata su un calcolo costi benefici.

Un'impresa che volontariamente si impegna a ridurre l'inquinamento ne deve ottenere dei benefici economici. Ridurre l'inquinamento è costoso poiché occorrono investimenti tecnologici ed i benefici per compensare tali costi possono derivare da diverse fonti: miglior uso delle risorse (energia elettrica, materie prime, risorse finanziarie, reputazione); aumento delle vendite (preferenza per prodotti verdi); vengono evitati i costi di una regolazione pubblica.

Numerosi sono stati gli studi che hanno analizzato le conseguenze sulla competitività dei mercati di forme di auto-regolazione che sarebbero espressione di una volontà collusiva tra le imprese ed influenzerebbero, di conseguenza, il grado di concentrazione del mercato. A livello europeo, si è diffusa la preoccupazione che la loro applicazione sia contraria alle norme comunitarie sulla concorrenza (art. 81 e art. 85 del Trattato).

Secondo la teoria economica forme di regolazione volontarie possono avere effetti indiretti sulla struttura di mercato e sulla concorrenza; questo anche quando siano orientati a

²⁵ "Whitman Launches Climate Leaders Program Charter Members Commit to Greenhouse Gas Inventories and Emissions Reduction Targets; www.epa.gov/epahome

migliorare la reputazione ambientale o anticipare politiche di regolazione pubbliche. Infatti, anche se raramente l'auto-regolazione ha intenti anti-competitivi nel senso di essere diretta ad imporre regole precise circa la fissazione dei prezzi o l'esclusione di concorrenti, l'intento anti-competitivo può comunque derivare da diverse ragioni, come quella di aumentare la domanda di mercato attraverso una sorta di effetto *green reputation*³⁶. D'altra parte l'auto-regolazione è più efficace in un mercato concentrato, oligopolistico poiché se il mercato è molto concorrenziale è più difficile la negoziazione tra molte imprese. C'è quindi una sorta di relazione bilaterale tra forme di auto-regolazione e struttura del mercato. L'effetto degli accordi volontari è maggiore in caso di industrie concentrate nel senso che gli accordi volontari sono più efficaci per la riduzione delle emissioni se le imprese possono cooperare nella riduzione delle emissioni. Gli accordi volontari comportano più concentrazione nel mercato ed una maggiore concentrazione nel mercato a sua volta stimola la nascita di accordi volontari.²⁶

In Europa la maggioranza degli Stati membri UE è convinta della necessità di perseguire una vigorosa e attiva politica ambientale. Le imprese rispondono alla pressione pubblica e cercano di andare incontro alla crescente domanda delle persone alle volte anche andando un passo avanti. E così l'obiettivo delle industrie di soddisfare le preferenze delle persone induce le imprese a migliorare le loro performance ambientali e di sicurezza promuovendo forme di accordi volontari che sono stati analizzati sopra.

I costi per perseguire una politica mondiale più verde possono essere molto alti, specie all'inizio, coinvolgendo cambiamenti strutturali, grandi investimenti e altri impegni. Ma una volta che gli agenti di mercato tendono ad un comportamento di responsabilità ambientale, alcuni dei costi possono diminuire. Allora, il rispetto volontario è una possibile risposta alle deficienze sia della regolazione *ex ante*, di tipo *command and control*, sia della regolazione *ex post* basata sul funzionamento di un sistema di attribuzione della responsabilità civile. L'evidenza dimostra tuttavia che l'attività volontaria può essere un complemento alla regolazione, non un sostituto e la minaccia di regolazione costituisce ancora un importante fattore nel motivare le azioni volontarie dell'impresa.²⁷

L'Ecolabel, può essere visto come uno strumento amministrativo non cogente ed atipico a carattere regolatorio.

Il marchio di qualità ecologica dell'Unione Europea è stato istituito nel 1992 con il Regolamento CEE 880/92 e revisionato nel 2000 dal Regolamento CE n. 1980/2000.

²⁶ Croci E., "Politiche ambientali e accordi volontari e negoziati nel settore energetico", "Economia delle fonti di energia e dell'ambiente", n. 2, 1996, p 26

²⁷ A. Caroselli, Istituto di ricerche sulla pubblica amministrazione – Irpa, 2010, p 76

L' Ecolabel è uno strumento di certificazione volontario che identifica i prodotti ed i servizi realizzati nel rispetto di precisi criteri ambientali. Tali criteri sono definiti valutando l'intero ciclo di vita del prodotto o del servizio e vengono stabiliti per specifiche classi di prodotto.

È uno strumento di certificazione volontario che identifica i prodotti ed i servizi realizzati nel rispetto di precisi criteri ambientali. Tali criteri sono definiti valutando l'intero ciclo di vita del prodotto. Attualmente può essere assegnato a 23 gruppi di prodotto che corrispondono a 10 grandi settori produttivi e ad un'attività di servizi.

Con il Fiore Europeo, logo distintivo del marchio di qualità ecologica, vengono identificati i prodotti ed i servizi realizzati nel rispetto di precisi criteri ambientali. Tali criteri sono il risultato di accurati studi scientifici, predisposti da appositi comitati tecnici, in cui è garantita la partecipazione di tutte le parti interessate: produttori, autorità pubbliche, consumatori, sindacati. Per avere il marchio Ecolabel si devono rispettare sia criteri ambientali che di idoneità d'uso, al fine di garantire prodotti e servizi con prestazioni similari agli altri presenti sul mercato, ma che si distinguono per le alte prestazioni ambientali.

I criteri sono definiti valutando l'intero ciclo di vita del prodotto (Life Cycle Assessment): dall'estrazione delle materie prime ai processi di lavorazione, alla distribuzione, all'utilizzo fino al suo smaltimento.

Periodicamente i criteri vengono aggiornati considerando il mercato e i progressi tecnico-scientifici, al fine di migliorare le prestazioni ambientali del prodotto etichettato e di mantenere la selettività del marchio.

La gestione dell'Ecolabel è affidata al Comitato dell'Unione Europea per il marchio di qualità ecologica (CUEME), con il sostegno della Commissione Europea, di tutti gli Stati membri dell'Unione Europea e dello Spazio Economico Europeo (SEE). Il Comitato è composto da rappresentanti dell'industria, delle associazioni ambientaliste e delle organizzazioni per la tutela dei consumatori.

Inoltre, l'Ecolabel per il servizio di ricettività turistica, disciplinato dalla Decisione CE 287/2003, può essere richiesto da tutte le strutture ricettive che offrono il servizio di pernottamento a pagamento. Per il servizio di ricettività turistica i criteri ambientali si distinguono in 37 obbligatori e 47 facoltativi e si articolano in sei sezioni: energia, acqua, detersivi e disinfettanti, rifiuti, altri servizi e gestione generale. Tutti i criteri hanno lo scopo di migliorare la gestione delle prestazioni ambientali da parte dei direttori, dei proprietari e del personale oltre ad incrementare la consapevolezza degli ospiti verso comportamenti rispettosi per l'ambiente.

Le strutture ricettive che al giugno 2006 hanno ottenuto il marchio Ecolabel sono 50, distribuite in 14 Paesi Europei: di queste il 36% sono italiane, seguono le strutture danesi (10%), olandesi (10%) e austriache (8%). Al fine di promuovere l'Ecolabel per le strutture ricettive, la Regione Sardegna ha aderito al progetto Life Ambiente Shmile (Sustainable Hotels in Mediterranean Islands and Area) finalizzato a sostenere l'adesione al marchio Ecolabel su scala europea. ShMILE è un progetto dimostrativo attuato in tre alberghi pilota in Corsica, Sardegna e Grecia. Hanno partecipato al progetto enti pubblici, università, organismi di certificazione, hotel e consulenti nel settore dell'energia, dell'ambiente e del marketing. I partner italiani del

progetto sono la Regione Sardegna e la Facoltà di Architettura dell'Università di Sassari. In Sardegna, è stata inoltre avviata dal Consorzio 21 e dal Comune di Dorgali un'azione pilota per la diffusione dell'Ecolabel tra le strutture ricettive del territorio comunale.²⁸

La certificazione ambientale ISO 14001 e la registrazione ambientale EMAS sono strumenti innovativi che dettano principi per una corretta gestione ambientale dei servizi erogati ai cittadini e dei processi produttivi aziendali e che sono in grado di fornire significativi risultati sul piano del controllo e del miglioramento degli impatti ambientali legati alle attività antropiche.

La loro innovatività risiede nei principi da cui traggono ispirazione, ovvero la condivisione di responsabilità nella gestione delle problematiche ambientali, il controllo delle attività generanti impatti e l'utilizzo di meccanismi di mercato che ricercano nell'eccellenza ambientale una fonte di vantaggio competitivo. Il punto di forza della registrazione ambientale, al di là della creazione di una solida struttura in grado di controllare e gestire con sistematicità gli impatti ambientali, risiede proprio nella ricerca della comunicazione e della trasparenza, ovvero nel miglioramento dei rapporti tra organizzazioni ed enti di controllo, istituzioni, cittadini. L'ottenimento della registrazione ambientale presuppone l'adozione, da parte dell'organizzazione, di opportuni strumenti integrati di politica ambientale ed industriale (sistemi di gestione ambientale o SGA) rivolti a preservare il sistema ambiente ed a promuovere costanti miglioramenti per la sua tutela. Sono quindi indispensabili almeno 3 passi:

1. **Analisi Ambientale Iniziale (AAI):** consiste nell'esaminare tutti gli impatti ambientali delle attività svolte dall'organizzazione, nel valutarne la significatività, nell'esprimere l'efficienza della propria prestazione ambientale in riferimento alle prescrizioni normative;
2. **Implementazione del Sistema di Gestione Ambientale (SGA):** aspetto fondamentale di tutto il processo è l'adozione di un insieme di procedure, risorse, processi e istruzioni necessari a realizzare la politica e il programma ambientali di una organizzazione.
3. **Dichiarazione ambientale:** l'organizzazione redige una dichiarazione ambientale pubblica in cui vengono riassunti la politica e il programma ambientale, le metodologie e le procedure utilizzate per prevenire e controllare gli impatti ambientali (SGA), i risultati perseguiti e ottenuti.

Il Sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS = *Eco-Management and Audit Scheme*) è un sistema a cui possono aderire volontariamente le imprese e le organizzazioni, sia pubbliche che private, aventi sede nel territorio della Comunità Europea o al di fuori di esso, che desiderano impegnarsi nel valutare e migliorare la propria efficienza ambientale. Il primo Regolamento EMAS n. 1836 è stato emanato nel 1993 e nel 2001 è stato sostituito dal Regolamento n. 761 che, a sua volta sottoposto a revisione, è stato sostituito nel 2009 dal nuovo Regolamento n. 1221. EMAS è principalmente destinato a migliorare l'ambiente e a fornire alle organizzazioni, alle autorità di controllo ed ai cittadini (al pubblico in senso lato) uno strumento attraverso il quale è possibile avere informazioni sulle prestazioni ambientali delle organizzazioni. Il sistema di gestione

²⁸ G. Zicari, *Tutela ambientale: adempimenti obbligatori e strategie volontarie.*, IBS, 2006, p.44

relativo alle attività tecniche di registrazione EMAS, accreditamento e sorveglianza dei Verificatori Ambientali EMAS sono svolte in conformità alla norma ISO 9001:2008.²⁹ A livello legislativo i documenti fondamentali che hanno portato all'implementazione di un SGA sono:

- Il Regolamento (CE) n. 761/2001 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19 marzo 2001 sull'adesione volontaria delle organizzazioni a un Environmental Management and Audit Scheme (EMAS), cioè un sistema comunitario di ecogestione ed audit;
- La Norma UNI EN ISO 14001 (Environmental Management System, EMS), che specifica i requisiti a cui l'impresa deve rispondere perchè si consideri formulata una politica ambientale.

L'applicazione di un Sistema di Gestione Ambientale può essere quindi utilizzato come elemento di differenziazione rispetto ad altre realtà simili, perchè permette di creare un valore aggiunto all'impresa, migliorandone, in maniera progressiva, l'immagine.

La cosiddetta eco-compatibilità si collega così ad un certo numero di vantaggi concreti quali minori consumi di risorse, minori costi legati agli incidenti ambientali ed alle sanzioni. Le certificazioni ambientali di prodotto si dividono in tre tipi e ognuna di essi fa riferimento ad una specifica norma ISO.

L'etichettatura ecologica di tipo I (ISO 14024) etichetta basata su un sistema multi-criteri che considera l'intero ciclo di vita del prodotto, certificata e gestita da una terza parte indipendente (ente certificatore).

L'etichettatura ecologica di tipo I comunica informazioni sintetiche e di facile comprensione, finalizzate al destinatario, quindi orientate ad una comunicazione business to consumer.

Ne è un esempio il marchio Ecolabel Europeo, usato per certificare (secondo il regolamento CE n. 66/2010) il ridotto impatto ambientale dei prodotti o dei servizi offerti dalle aziende che ne hanno ottenuto l'utilizzo.

L'Ecoetichetta è uno strumento volontario comunitario che certifica i prodotti ambientalmente compatibili, consentendo al consumatore di riconoscere attraverso un marchio il rispetto dell'ambiente da parte del prodotto (o servizio) in tutto il suo ciclo di vita, che può così diversificarsi dai concorrenti presenti sul mercato, mantenendo elevati standard ambientali.

L'etichettatura ecologica di tipo II (ISO 14021): consiste in un'autodichiarazione green da parte del produttore o distributore, senza l'intervento di un organismo di certificazione indipendente.

Riguarda quindi tutte le dichiarazioni, etichette, simboli di valenza ambientale presenti sulle confezioni dei prodotti, sugli imballaggi o nelle pubblicità utilizzati dagli stessi produttori come strumento di informazione ambientale.

L'etichettatura ecologica di tipo III (ISO14025), riguarda la dichiarazione ambientale di prodotto EPD (Environmental Product Declaration) ed è uno strumento di informazione sulle performance ambientale di un prodotto, di tipo quantitativo, basato sugli impatti individuati secondo la metodologia LCA, che garantisce l'oggettività della valutazione. E' applicabile a tutti i prodotti o servizi e viene verificata e convalidata da un

²⁹ R. Giacomozzi, Gestione delle problematiche ambientali all'interno dell'impresa, 2007, p.65

organismo accreditato indipendente che garantisce la credibilità e la veridicità delle informazioni contenute nello studio di LCA.³⁰

La normativa europea intende stimolare le imprese ad avere una gestione rispettosa dell'ambiente, mediante l'introduzione di politiche e programmi di gestione ambientale, e consentire loro di concepire l'ambiente non più solo come un costo da sopportare ma anche come un mezzo per migliorare la propria immagine e competitività. Il Regolamento inoltre prevede il coinvolgimento del pubblico, mediante informazioni verificate sulle prestazioni ambientali delle aziende.

Le attività considerate sono, in una fase iniziale, quelle industriali. Era comunque previsto inizialmente che i singoli Paesi potessero applicare l'EMAS, in via sperimentale e in vista della futura revisione, ad altri settori, ad esempio il turismo, i trasporti, la grande distribuzione commerciale, i servizi pubblici.

Operativamente il sistema prevede sei fasi:

- 1) analisi ambientale iniziale del sito;
- 2) messa a punto di un sistema di protezione ambientale articolato con una politica ambientale per garantire gli standard ed il miglioramento continuo, degli obiettivi da conseguire, un programma per il sito, un audit ovvero una verifica del funzionamento del sistema stesso al fine di individuare le eventuali necessarie azioni correttive;
- 3) stesura di una dichiarazione ambientale;
- 4) convalida della dichiarazione ambientale da parte dei verificatori esterni autorizzati;
- 5) comunicazione all'Organismo nazionale Competente in caso positivo cioè di convalida della dichiarazione;
- 6) registrazione del sito in un apposito Albo.

In Italia con il decreto n. 413 pubblicato il 3 ottobre 1995 relativo al "Regolamento recante norme per l'istituzione ed il funzionamento del Comitato per l'Ecolabel e l'Ecoaudit" si è creato un unico Comitato interministeriale che assolve contemporaneamente ai compiti dell'Organismo Competente previsto dal regolamento EMAS e a quelli del Competent Body previsto dal regolamento CEE 880/92 (Ecolabel) e quindi un unico organismo per due strumenti diversi, l'Ecolabel e l'EMAS.

Inoltre altra anomalia del caso italiano, riguarda la mancata creazione di due organismi separati ed autonomi, l'Organismo Competente e quello di Accredimento aventi il primo la funzione di registrare i siti, sospenderli e pubblicare l'elenco dei siti registrati ed il secondo la funzione di definire i criteri di accreditamento dei verificatori ambientali, di istituire un apposito albo per tali verificatori e controllare il loro operato. Quest'ultima funzione è molto delicata perché la credibilità dell'intero sistema dipende in buona misura dalla professionalità e dall'autonomia dei verificatori.

³⁰ Certificazione Ambientale Iso 14000 e Emas, http://www.studiobase.eu/certificazione_ambientale.html

L'EMAS è divenuto operativo, cioè potenzialmente aperto alla partecipazione delle imprese del settore industriale, dal 10 aprile 1995.

Il vero carattere innovativo dello strumento, al di là della creazione di una solida struttura in grado di controllare e gestire con sistematicità gli impatti ambientali, risiede proprio nella ricerca della comunicazione e della trasparenza, ovvero nel miglioramento dei rapporti tra organizzazione ed enti di controllo, istituzioni, cittadini.

Il regolamento EMAS si basa su 3 principi:

-la conformità legislativa: qualunque organizzazione, per poter aderire allo schema comunitario e registrarsi EMAS, deve dimostrare di rispettare la normativa ambientale in vigore nel paese di appartenenza;

-il miglioramento continuo: EMAS stabilisce che la gestione ambientale di un'organizzazione non deve limitarsi alla soluzione di problemi nel breve periodo, ma deve guardare al futuro pianificando con cadenza periodica le azioni di prevenzione innescando una spirale virtuosa che porta al miglioramento continuo;

-la comunicazione esterna: qualunque organizzazione, per potersi registrare, deve produrre e aggiornare periodicamente una dichiarazione ambientale pubblica contenente i dati relativi agli impatti ambientali generati dalle proprie attività, le misure attuate per controllarli, gli obiettivi di miglioramento pianificati, i risultati di volta in volta raggiunti nonché le modalità e le risorse utilizzate per il loro ottenimento.

Le ARPA giocano un ruolo fondamentale nella Rete EMAS/SGA a carattere regionale, sulla spinta dell'interesse ad instaurare un rapporto di collaborazione con il mondo produttivo per il raggiungimento dell'obiettivo comune di tutela dell'ambiente e prevenzione dell'inquinamento, passando dalla tradizionale impostazione di "comando e controllo" ad un diverso approccio basato sulla cooperazione e sulla trasparenza nei rapporti tra pubblico e privato.³¹

Le Agenzie Regionali per la Protezione dell'Ambiente, in qualità di nodi della rete Emas, hanno avviato una nutrita serie di iniziative orientandosi tanto verso la creazione e il consolidamento di rapporti con altre istituzioni quanto verso l'attivazione e lo sviluppo operativo di veri e propri progetti.

EMAS e ISO 14001 presentano scopi e requisiti simili, ma EMAS va oltre nel richiedere maggiori garanzie di conformità legislativa e la comunicazione all'esterno degli impegni presi nei confronti dell'ambiente, prevedendo, per le organizzazioni che si certificano o che mantengono la registrazione, incentivi economici statali e regionali e diverse forme di semplificazione amministrativa.

I vantaggi:

- Risparmio dei costi, grazie all'ottimizzazione dei processi, in particolare dell'energia, delle materie prime, di smaltimento dei rifiuti, del personale

³¹ P. Ficco, M. Casini, Emas, Sistema comunitario di ecogestione e audit, Ed. Il sole 24 Ore, 2004, p.34

- Efficienza interna, vista come ottimizzazione dell'organizzazione tra i reparti aziendali e crescita di flessibilità per rispondere rapidamente ai cambiamenti strutturali del mercato
- Riduzione del rischio di incidenti, attraverso l'individuazione delle aree di inefficienza dei processi produttivi, grazie ad una migliore informazione sui potenziali di rischio ed una corretta gestione degli impianti, delle procedure di lavoro, e delle emergenze
- Vantaggi competitivi, conquista o mantenimento di quote di mercato, soprattutto per chi esporta nei Paesi che hanno una cultura ambientale più radicata, dove è lo stesso cliente ad operare la selezione e la scelta dei prodotti o dei propri fornitori
- Miglioramento dell'immagine aziendale, dovuta ad una maggiore credibilità rispetto ad altri attori economici, grazie all'utilizzazione del logo EMAS ed alla dichiarazione ambientale come documenti pubblici
- Miglioramento dei rapporti con le autorità, le autorità di controllo possono considerare, in fase di autorizzazione e controllo, gli sforzi compiuti dalle imprese e l'atteggiamento responsabile nel rispetto della legge, testimoniato dalla registrazione EMAS del sito
- Motivazione degli addetti, attraverso un maggiore senso di responsabilità e coinvolgimento del personale verso una efficienza eco-compatibile, grazie all'informazione e sensibilizzazione operata dai vertici aziendali.

Il Programma d'azione 2007/2009 del Comitato Ecolabel-Ecoaudit ha previsto i seguenti elementi per le organizzazioni registrate, per altro in linea con le modalità operative di questa Agenzia:

- azioni ed incentivi indirizzati non tanto alla prima Registrazione EMAS, quanto al mantenimento;
- inclusione di significative facilitazioni e semplificazioni amministrative per le organizzazioni registrate EMAS sia in fase di modifica del D.Lgs. 152/06, che nelle future normative ambientali;
- confronto con gli Enti Competenti per verificare quali strumenti sia possibile utilizzare per semplificare gli adempimenti collegati alla conformità legislativa delle imprese registrate EMAS;
- definizione di condizioni per far nascere un rapporto privilegiato tra organizzazioni registrate e istituzioni;
- incentivazione di EMAS ed ECOLABEL anche promuovendo una maggiore diffusione degli Acquisti Verdi (GPP);
- campagne informative su EMAS per consolidare i vantaggi in termini di competitività, dialogo con gli stakeholders e performance ambientali derivati dalla Registrazione;
- sollecitazione all'integrazione, rivolta agli Enti Locali ed alle organizzazioni capofila di APO e/o di Distretti, tra EMAS e il marchio Ecolabel nel settore turistico.

È stato inoltre recentemente sottoscritto tra le regioni Emilia Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia e Toscana, un protocollo, denominato “Cartesio”, che intende promuovere un accordo operativo volto a diffondere un approccio cooperativo basato su logiche volontarie per favorire e supportare la gestione sostenibile di cluster, aree territoriali e sistemi d’impresa omogenei.

L’obiettivo principe è la sensibilizzazione, tramite progetti di ricerca, sperimentazione e seminari/convegni, dei livelli istituzionali sovraordinati (nazionale e comunitario) perché introducano questo tipo di approccio sia nella normativa nazionale, che in occasione della terza revisione di EMAS. Nella DIRETTIVA 2010/31/UE Zero Energy Building si parla di “prestazione” e riportiamo una sintesi delle sue principali prerogative per comprenderne le finalità.

L’Art.1 stabilisce che “La presente direttiva promuove il miglioramento della prestazione energetica degli edifici all’interno dell’Unione tenendo in conto delle condizioni locali e climatiche esterne nonché delle prescrizioni relative al clima degli ambienti interni e all’efficacia sotto il profilo dei costi.”

Le disposizioni in oggetto, riguardano: la metodologia di calcolo della prestazione energetica, i requisiti minimi della prestazione energetica nuove costruzioni, l’ applicazione dei requisiti minimi ad edifici esistenti.

Inoltre, la DIRETTIVA 2012/27/UE Ecodesign, all’ art.1 prevede che : “La presente direttiva stabilisce un quadro comune di misure per la promozione dell’efficienza energetica nell’Unione al fine di garantire il conseguimento dell’obiettivo principale dell’Unione relativo all’efficienza energetica del 20 % entro il 2020 e di gettare le basi per ulteriori miglioramenti dell’efficienza energetica al di là di tale data”.

Ci si è resi conto della necessità di aumentare il tasso delle ristrutturazioni di immobili, in quanto il parco immobiliare esistente rappresenta il settore individuale con le maggiori potenzialità di risparmio energetico.³² Inoltre, gli edifici energeticamente efficienti, sono fondamentali per conseguire l’obiettivo dell’Unione di ridurre dell’80_95 % le emissioni di gas serra entro il 2050 rispetto al 1990. Gli edifici pubblici rappresentando una quota considerevole del patrimonio immobiliare sono stati posti alla base di tale nuova visione europea. A livello nazionale, il D.Lgs. 192/05, aggiornato con il D.Lgs. 311/06, stabilisce i criteri, le condizioni e le modalità per migliorare le prestazioni energetiche degli edifici al fine di favorire lo sviluppo, la valorizzazione e l’integrazione delle fonti rinnovabili e la diversificazione energetica. Il DPR 59/09, delinea nello specifico i criteri di calcolo e i criteri generali di prestazione energetica per l’edilizia convenzionata. Per garantire l’omogeneità di applicazione della norma, le Regioni (che hanno la potestà legislativa in materia di ambiente ed energia art.117 della Costituzione) possono:

- Definire metodologie di calcolo in riferimento tuttavia a quelle nazionali
- Fissare dei requisiti minimi di efficienza energetica più rigorosi di quelli nazionali

Per le Regioni che non hanno legiferato si applicano le disposizioni nazionali.

³² G. Paganin; F. Olivieri , ISO 50001. Strumenti gestionali per il miglioramento delle prestazione energetiche del costruito, ibs,2007, p 89

Le varie leggi regionali, solitamente attribuiscono alla Giunta regionale il compito di definire il sistema di procedure per la certificazione di sostenibilità degli edifici.

La certificazione di cui al comma 1 ha carattere obbligatorio per gli interventi con finanziamento pubblico superiore al 50 per cento. Negli altri casi ha carattere volontario e ricomprende la certificazione energetica obbligatoria di cui al d.lgs 192/2005 e successive modifiche e integrazioni, secondo quanto specificato al punto 4 delle presenti procedure. A norma dell'art. 12, comma, 2 della legge regionale n. 13/2008 i Comuni provvedono con apposita deliberazione di Consiglio Comunale a graduare gli incentivi previsti dall'art. 12, comma 1, della legge in modo tale da favorire la sostituzione di edifici e la riqualificazione di quartieri caratterizzati da elevati livelli di inefficienza energetica e incompatibilità ambientale opportunamente diagnosticati, escludendo edifici e contesti urbani storici di valenza ambientale, culturale e architettonica. In assenza di detta graduazione, ai fini dell'ottenimento del massimo incentivo previsto dall'art. 12, comma 1, lett. b), occorre raggiungere almeno il livello 3 del Sistema di Valutazione di Sostenibilità.³³

La procedura per il rilascio del Certificato di Sostenibilità Ambientale, a norma dell'art. 9, comma 2, della LR n. 13/2008, ricomprende la procedura per il rilascio dell'Attestato di Certificazione Energetica di cui all'articolo 6 del D.Lgs. 192/2005 e sue modifiche ed integrazioni, con riferimento al Decreto Ministero dello Sviluppo economico del 26/06/2009 "Linee guida nazionali per la certificazione energetica degli edifici".

Coerentemente con tale previsione, l'iter procedurale si conclude con il rilascio di due Certificati:

- a) il Certificato di Sostenibilità Ambientale;
- b) l'Attestato di Certificazione Energetica.

Qualora l'immobile per il quale si voglia ottenere il Certificato di Sostenibilità Ambientale sia oggetto di interventi edilizi per i quali è necessario conseguire il permesso di costruire o presentare la Denuncia di Inizio Attività, il proprietario dell'immobile o l'avente titolo a presentare la richiesta di Permesso di Costruire o la DIA, dovrà allegare, all'atto di presentazione al Comune di detta richiesta o di detta denuncia, agli elaborati richiesti dal Regolamento Edilizio Comunale per il rilascio del titolo.

Ai fini dell'ottenimento del Certificato di Sostenibilità Ambientale dell'edificio, il titolare del titolo abilitativo a costruire, comunque denominato, o il proprietario, o il detentore dell'immobile dovrà indirizzare, a propria cura e spese, la richiesta del Certificato di Sostenibilità Ambientale dell'edificio ai Soggetti certificatori.

In caso di nuova costruzione o ristrutturazione totale dell'immobile la richiesta dovrà essere

³³ D.Ferrari, L'applicazione della norma ISO 9001, Ed. Franco Angeli, 2007

inoltrata prima dell'inizio dei lavori, compreso l' eventuale Attestato di Qualificazione Energetica di cui al D. Lgs. 192/2005, già conseguito dall'edificio oggetto di richiesta;

Nel caso di nuovo edificio o di ristrutturazione, contestualmente alla dichiarazione di fine lavori, il Direttore dei lavori dovrà produrre al Comune di riferimento attestazione della conformità delle opere realizzate alla relazione tecnica, agli elaborati grafici, alle schede di valutazione e alla scheda di valutazione riassuntiva della Certificazione di Sostenibilità Ambientale, allegati al progetto approvato.

La difformità accertata della realizzazione a quanto contenuto nei documenti comporta l'applicazione delle sanzioni previste dalle leggi regionali.

Il Certificato di Sostenibilità Ambientale degli edifici è rilasciato da professionisti.

Accreditati, estranei alla progettazione e alla direzione dei lavori.

Ciò al fine di assicurare indipendenza ed imparzialità di giudizio.³⁴

Per gli interventi sottoposti a certificazione sono previsti azioni di sostegno ed incentivazione messe in atto sia dalle Regioni che dagli Enti locali attraverso l'adozione di strumenti di agevolazione fiscale e finanziaria, nonché l'assunzione di criteri di priorità in sede di finanziamento di programmi e progetti edilizi ed urbanistici. La norma che maggiormente ha dato impulso alla certificazione è la L.R. 13/2009 e s.m.i. che assegna i bonus volumetrici previsti dal "Piano Casa" a quegli edifici, nei casi di nuova realizzazione e di interventi di recupero, che si vedono attribuire in sede preliminare le Classi A o B della Certificazione di Sostenibilità Ambientale degli Edifici. In pratica la Certificazione di Sostenibilità Ambientale degli Edifici diventa sempre più un'opportunità ed il certificato rilasciato che verrà esposto sul fabbricato e ne accompagnerà i passaggi di proprietà si proporrà come un indicatore qualificante nel mercato immobiliare. L'art. 4 della L.R. 17/08 definisce il Disciplinare Tecnico che si configura come lo strumento di valutazione delle prestazioni ambientali degli edifici residenziali, finalizzato al rilascio della Certificazione di Sostenibilità Ambientale degli Edifici. Il Disciplinare definisce una griglia di classificazione degli edifici residenziali con un punteggio associato a ciascun fabbricato e stabilisce la soglia minima sotto la quale non è previsto il rilascio della Certificazione; la classe costituisce riferimento per definire le priorità e graduare gli incentivi e le agevolazioni previste sia dalla L.R. 17/2008 che dalla L.R. 13/2009.³⁵

LA BANDIERA BLU

La Bandiera Blu può anch'essa essere vista come uno strumento amministrativo di regolazione di tipo soft. Essa è un riconoscimento internazionale, istituito nel 1987, Anno europeo dell'Ambiente, che viene assegnato ogni anno in 41 paesi, inizialmente solo europei, più recentemente anche extra-europei, con il supporto e la partecipazione delle due agenzie

³⁴ P. Andreini, Qualità certificazione competitività. La norma ISO 9001 (Vision 2000) e la guida ISO 9004: la nuova frontiera della qualità, Hoepli, 2004, p.45

³⁵ S. De Marzi, Prestazione e certificazione energetica, Ed. Dei, 2012, 24

dell'ONU: UNEP (Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente) e UNWTO (Organizzazione Mondiale del Turismo) .

La Bandiera Blu è un eco-label volontario, assegnato alle località turistiche balneari che rispettano criteri relativi alla gestione sostenibile del territorio.

L'obiettivo principale del Programma Bandiera Blu, è quello di promuovere nei Comuni rivieraschi una conduzione sostenibile del territorio attraverso una serie di indicazioni che mettono alla base delle scelte politiche, l'attenzione e la cura per l'ambiente.

I criteri del Programma vengono aggiornati periodicamente in modo tale da spingere le amministrazioni locali partecipanti ad impegnarsi per risolvere, e migliorare nel tempo, le problematiche relative alla gestione del territorio al fine di una attenta salvaguardia dell'ambiente. La valutazione delle auto-candidature, inviate ogni anno compilando uno specifico questionario e allegando idonea documentazione a supporto, avviene attraverso i lavori di una Commissione di Giuria, all'interno della quale sono presenti rappresentanti di enti istituzionali quali Presidenza del Consiglio-Dipartimento del Turismo, Ministero delle Attività Agricole e Forestali, Comando Generale delle Capitanerie di Porto, ENEA, ISPRA, Coordinamento Assessorati al Turismo delle Regioni, DECOS -Università della Tuscia, nonché da organismi privati, quali la Federazione Nazionale Nuoto – Sezione Salvamento, i Sindacati Balneari SIB-Confcommercio e FIBA-Confesercenti , che ne condividono il fine e l'approccio metodologico. Già da alcuni anni, per la valutazione delle candidature, è stato introdotto l'iter procedurale certificato secondo la norma UNI EN ISO 9001-2000.³⁶

Il Questionario Bandiera Blu si compone di 12 sezioni, come di seguito indicato:

1. Notizie di carattere generale
2. Certificazione Ambientale
3. Qualità delle acque di balneazione
4. Depurazione delle acque reflue
5. Gestione dei rifiuti
6. Educazione Ambientale ed Informazione
7. Iniziative Ambientali
8. Turismo
9. La Spiaggia
10. Lo stabilimento balneare
11. Pesca professionale
12. Adempimenti

³⁶ Criteri internazionali per le spiagge, <http://www.bandierablu.org/common/criteri.asp?tipo=bb>

Di queste, la prima sezione riveste valenza meramente qualitativa, in quanto vengono richieste notizie di carattere generale, utili comunque per le successive valutazioni quantitative delle altre sezioni; viene anche richiesto un supporto cartografico del territorio comunale d'interesse, con evidenziata l'ubicazione di quelle infrastrutture necessarie per l'idoneità complessiva del sito e che saranno oggetto di verifiche successive in loco da parte di soggetti istituzionali e della Fondazione per l'educazione ambientale. La FEE ha potuto contare fino allo scorso anno, per le verifiche sul territorio, sulla collaborazione del Comando Carabinieri per la tutela dell'ambiente per quanto attiene la depurazione, da qualche anno, per le visite di verifica sui litorali, ha anche il supporto del Corpo delle Capitanerie di Porto.

La qualità delle acque di balneazione è un criterio imperativo: solo le località, le cui acque sono risultate eccellenti nella stagione precedente, possono presentare la candidatura. Per quanto riguarda la depurazione, solo località con impianto di depurazione almeno con trattamento secondario possono procedere nel percorso di valutazione. In particolare, inoltre, non vengono prese in considerazione località che non abbiano almeno l'80% dell'allaccio in fognatura delle acque reflue, dell'intero territorio della località candidata. Per quanto riguarda la raccolta differenziata, recentemente è stato richiesto un incremento nella percentuale di raccolta differenziata minima per l'accesso alle valutazioni.³⁷

È evidente come al centro delle diverse problematiche diversificate, è posta, in maniera trasversale, la necessità di garantire la massima vivibilità del territorio che si manifesta attraverso una serie di interventi: la depurazione delle acque reflue; la gestione dei rifiuti con particolare attenzione alla raccolta differenziata e ai rifiuti pericolosi, quali batterie esauste ed oli usati; la regolamentazione del traffico veicolare, anche attraverso l'istituzione di aree pedonali, piste ciclabili, parcheggi decentrati e bus – navetta; la cura dell'arredo ed il decoro urbano; la sicurezza ed i servizi in spiaggia.

Nel corso della stagione estiva, tutte le località insignite della Bandiera Blu, sono oggetto di visite di controllo, al fine di verificare la conformità ai criteri stabiliti dal Programma.

La partecipazione dei Comuni al programma Bandiera Blu è gratuita, sia per quanto attiene la valutazione e la certificazione che per le visite di controllo che sono totalmente a carico della FEE.

Nei venti anni nei quali il Programma Bandiera Blu ha accompagnato tanti dei Comuni rivieraschi italiani, è stato possibile verificare un'evoluzione significativamente positiva delle condizioni di vivibilità dei Comuni stessi, pur con un incremento delle pressioni esercitate dall'aumento del numero di turisti che frequentano tali località.

I criteri del programma sono aggiornati periodicamente, in modo tale che le amministrazioni siano costrette a migliorare continuamente la gestione del territorio. Il programma della FEE è riconosciuto in tutto il mondo come l'unico strumento di valutazione della sostenibilità nelle località turistiche marine e lacustri. Lo scopo principale della Federazione per l'Educazione Ambientale è quello di promuovere nelle località marine una gestione del territorio sostenibile, con scelte che mettano alla base delle politiche il

³⁷ . R. FERRARA, Emergenza e protezione dell'ambiente nella "società del rischio", in Foro amm. T.A.R., 2005

rispetto e la cura per l'ambiente. Nel 2014 sono stati 140 i Comuni marini o lacustri in grado di fregiarsi di tale strumento soft di regolazione amministrativa.

Si deve inoltre notare come la Bandiera blu, rafforza l'immagine del Comune che la riceve, sia per l'accostamento dell'amministrazione ai valori del marchio portato dalla bandiera, soprattutto ambientali e di qualità, sia per il nuovo canale di promozione turistica che si apre a livello nazionale. Essa è anche portatrice di un aumento della soddisfazione dei turisti. Quanto detto, emerge da uno studio interuniversitario condotto da un team di ricercatori delle Università di Urbino e di Perugia, i cui primi risultati sono stati presentati nella conferenza per la cerimonia di assegnazione delle Bandiere blu 2013.³⁸ Secondo la ricerca oltre il 50% dei Comuni ottiene il "vessillo" ininterrottamente da oltre 10 anni. Per il 94% dei Comuni ci sono vantaggi per il rafforzamento dell'immagine del Paese: per il 97% molto deriverebbe dall'accostamento di ambiente e qualità; mentre il 75% guarda alla promozione turistica a livello nazionale. L'88% dei Comuni dichiara di aver riscontrato un aumento di soddisfazione da parte dei turisti; l'85% ritiene che nel decidere tra località con offerte simili i turisti tendono a preferire le località Bandiera Blu. Quanto ad ambiente e qualità, per gli intervistati la bandiera è decisiva per raggiungere migliori performance come la raccolta differenziata in spiaggia (91%), sensibilizzazione su tematiche ambientali (85%), depurazione delle acque (77%), raccolta differenziata su tutto il territorio (76%), creazione di aree verdi attrezzate (69%), creazione di zone pedonali (67%) e di percorsi ciclabili (62%).

GLI ACCORDI DI PROGRAMMA TRA P.A. PER LA TUTELA AMBIENTALE

In questo paragrafo è di fondamentale importanza affrontare le possibili forme di collaborazione pubblico-privato per la gestione di progetti ambientali.

Gli accordi volontari in campo ambientale sono uno strumento che permette sia alle imprese che alla pubblica amministrazione di ottenere dei vantaggi reciproci.

In linea generale si può affermare che la **flessibilità**, quale elemento caratterizzante tale strumento, rappresenta l'incentivo più forte che spinge entrambi gli attori della questione ambientale ad intraprendere una simile scelta per l'attuazione delle politiche ambientali.

Dal lato delle imprese la flessibilità è riferita alla possibilità di gestire le proprie azioni, finalizzate al raggiungimento dell'obiettivo finale, con un buon margine di discrezionalità; dal lato della Autorità Pubblica la flessibilità è intesa come minor tempo di negoziazione rispetto a quello necessario per i normali percorsi legislativi. Il soggetto economico, anche se spinto da una certa sensibilità ambientale, trova nell'impegno per la tutela dell'ambiente e quindi nella partecipazione ad un accordo ambientale, anche un'opportunità per raggiungere obiettivi prevalentemente di natura economica.³⁹

³⁸ Bandiera blu e programmi, <http://www.feeitalia.org/fee/programmes.aspx?p=bb>

³⁹ Cerizza M. Adele, "Nuovi strumenti europei a tutela dell'ambiente: gli accordi ambientali", "GEA", maggio-giugno 1997, p. 66

La partecipazione ad un accordo ambientale implica dei costi di investimento anche piuttosto elevati che creano un deterrente nei confronti delle piccole e medie imprese che non hanno consistenti risorse finanziarie. Oltre a ciò, bisogna aggiungere che la partecipazione ad un accordo ambientale garantisce al soggetto economico coinvolto la possibilità di avvalersi di meccanismi di riconoscibilità, quale è un apposito logo, ottenendo in tal modo un ulteriore vantaggio in termini di marketing.

Queste ultime considerazioni spingono ad ipotizzare che gli accordi volontari possono, a causa di alcuni loro aspetti caratterizzanti, limitare la concorrenza all'interno di un Paese o fra Paesi dell'Unione Europea. A tal proposito si sottolinea la necessità di applicare agli accordi ambientali le prescrizioni stabilite dal Trattato istitutivo della Comunità Europea ed in particolare quanto indicato dall'art. 85 dello stesso.

Per la Pubblica Amministrazione la realizzazione di un accordo ambientale rappresenta l'opportunità di superare gli ostacoli dell'asimmetria informativa, esistente tra l'industria e l'operatore pubblico, mediante la disponibilità di relazioni descrittive dei risultati conseguiti a livello settoriale e di singolo operatore economico; inoltre la maggiore discrezionalità attribuita alle imprese permette alla Pubblica Amministrazione di ottenere un maggior consenso rispetto a quello che otterrebbe con la semplice imposizione legislativa.

La legge 15 maggio 1997, n. 127 prevede "Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo" dando la possibilità agli enti locali di ricorrere a forme di amministrazione partecipata utilizzando come principale strumento gli accordi volontari. In questo modo si supera la griglia della forma regolamentativa nella gestione dei rapporti tra pubblica amministrazione e cittadini per favorire forme negoziate e consensuali. A tal proposito interviene la legge 23 dicembre 1996, n. 662 (collegato alla Finanziaria) che all'art. 2 introduce nuove figure di accordi tra soggetti pubblici e privati per realizzare programmi ed interventi coordinati.⁴⁰

Tali forme sono:

- programmazione negoziata, consistente nella regolamentazione concordata tra soggetti pubblici e privati;
- intesa istituzionale di programma, consistente nell'accordo tra amministrazione centrale e regionale per la realizzazione di piani pluriennali;
- accordo di programma quadro, consistente nell'accordo tra enti locali ed altri soggetti pubblici e privati in attuazione di una intesa istituzionale di programma; tale accordo deve essere promosso da un'amministrazione centrale o regionale (o di provincia autonoma);
- patto territoriale, consistente nell'accordo tra enti locali ed altri soggetti pubblici e privati relativo all'attuazione di un programma di interventi caratterizzato da specifici obiettivi di promozione dello sviluppo locale, tale accordo può essere promosso sia da soggetti pubblici che da soggetti privati;

⁴⁰ Pesaro G., "Accordi volontari per i nuovi obiettivi di politica energetica e ambientale", "Economia delle fonti di energia e dell'ambiente", n. 3, 1998, p. 92

- contratto di programma, consistente in un contratto stipulato tra l'Amministrazione statale competente, grandi imprese, consorzi di medie e piccole imprese e rappresentanze di distretti industriali, per la realizzazione di interventi oggetto di programmazione negoziata;
- contratto di area, fra le amministrazioni, le rappresentanze dei lavoratori e dei datori di lavoro per la promozione dello sviluppo in aree di crisi.

Tra le forme appena richiamate, l'unica che concettualmente e sostanzialmente si avvicina alla forma comunitaria dell'accordo ambientale è quella del patto territoriale in quanto tra i soggetti proponenti possono figurare i privati ed inoltre presenta degli elementi costitutivi specifici che prevedono attribuzioni di responsabilità, specificazione di tempistiche e procedure di controllo. Inoltre la delibera CIPE 21 marzo 1997, disciplina la programmazione negoziata al fine di ridefinire e regolamentare tutte le tipologie di accordi volontari ed in particolare i patti territoriali, stabilendo in particolare che "il patto territoriale deve essere caratterizzato da obiettivi di promozione dello sviluppo locale in ambito sub regionale, compatibili con uno sviluppo eco-sostenibile". In questo modo si evidenziano le eventuali applicazioni in campo ambientale di tale accordo e si sottolinea la vicinanza di tale strumento alla definizione di accordo ambientale.⁴¹

Inoltre, la disposizione contenuta nell'art. 15 della legge n. 241/90, recita: "Le amministrazioni pubbliche possono sempre concludere tra loro Accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune".

Altra ipotesi particolare di Accordo di programma è quello previsto dall'art. 34 del decreto legislativo n. 267/2000 (T.U. sugli Enti locali).⁴²

Altro strumento di coordinamento dell'azione amministrativa è la convenzione prevista dall'art. 30 del sopra citato testo unico. A seguito del sopra citato decreto legislativo n. 267/2000 (testo unico sugli enti locali) e della legge n. 241/90 e sue successive modifiche ed integrazioni, la possibilità di ricorso da parte della Pubblica Amministrazione allo strumento convenzionale per l'esercizio delle potestà pubbliche ha ricevuto un notevole impulso nel quadro di una più ampia prospettiva di rinnovamento dell'azione amministrativa, tendente sia nei rapporti con i privati che tra pubbliche amministrazioni, a rendere fungibili strumenti autoritativi con procedure e mezzi dell'azione consensuale e negoziale.

Una figura giuridica che riguarda direttamente il coordinamento nell'esercizio di potere amministrativo è rappresentato dall'Accordo di Programma disciplinato dall'art. 34 del Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 ed esteso agli appalti pubblici dell'art. 1 della legge n. 549/95.

Si ricorda che la prima sezione degli APQ solitamente riporta sempre l'indicazione degli eventuali Accordi di Programma da stipulare a valle, definendo l'attuazione di opere, di interventi o di programmi di intervento che richiedono, per la loro completa realizzazione, l'azione integrata e coordinata di Comuni, di Province e

⁴¹ Amadei P. Croci E. Pesaro G., "Nuovi strumenti di politica ambientale, gli accordi volontari", "Economia e politica dell'energia e dell'ambiente", Franco Angeli, Milano, 1998, p. 44

⁴² E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, X° ed., Giuffrè, Milano, 2008, p24

Regioni, di amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici, o comunque di due o più tra i soggetti predetti. Il presidente della regione o il presidente della provincia o il sindaco, in relazione alla competenza primaria o prevalenti sull'opera o sugli interventi o sui programmi di intervento, promuove la conclusione di un Accordo di Programma, anche su richiesta di uno o più dei soggetti interessati, per assicurare il coordinamento delle azioni e per determinarne i tempi, le modalità, il finanziamento ed ogni altro connesso adempimento. L'accordo può prevedere altresì procedimenti di arbitrato, nonché interventi surrogatori di eventuali inadempienze dei soggetti partecipanti.

Per verificare la possibilità di concordare l'Accordo di Programma, il presidente della regione o il presidente della provincia o il sindaco convoca una conferenza tra i rappresentanti di tutte le amministrazioni interessate.

L'accordo, consistente nel consenso unanime delle amministrazioni interessate, è approvato con atto formale e pubblicato in gazzetta ufficiale o nei bollettini regionali. Ove l'accordo comporti variazione degli strumenti urbanistici, l'adesione del sindaco allo stesso deve essere ratificata dal consiglio comunale entro trenta giorni a pena di decadenza.

Per l'approvazione di progetti di opere pubbliche comprese nei programmi dell'amministrazione e per le quali siano immediatamente utilizzabili i relativi finanziamenti si procede a norma dei precedenti commi. L'approvazione dell'Accordo di Programma comporta la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza delle medesime opere; tale dichiarazione cessa di avere efficacia se le opere non hanno avuto inizio entro tre anni.

La vigilanza sull'esecuzione dell'Accordo di Programma e gli eventuali interventi sostitutivi sono svolti da un collegio composto da rappresentanti degli enti ed amministrazioni interessate.

L'Accordo di Programma, che autorevole dottrina qualifica come contratto di diritto pubblico, ha lo scopo di coordinare l'azione di diversi soggetti pubblici di volta in volta coinvolti, in virtù delle loro attribuzioni istituzionali, nella realizzazione di opere, di interventi ovvero di programmi di interventi che richiedono, per la loro completa realizzazione, l'azione integrata e coordinata di comuni, di province e regioni, di amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici o, comunque, di due o più tra i soggetti predetti.

La semplificazione realizzata con l'introduzione dell'Accordo di Programma si risolve nel consentire l'acquisizione, in un unico contesto procedurale, delle manifestazioni di volontà, di conoscenza, di giudizio dei soggetti (Comuni, Province, Regioni, Amministrazioni statali o altre soggettività pubbliche), il cui intervento coordinato sia richiesto in vista del fine specifico da raggiungere, ma non comporta alcuna alterazione delle competenze attribuite dalla legge agli organi deputati ad esprimere in via istituzionale la volontà delle singole Amministrazioni, i quali soli sono legittimati, in via diretta o tramite il soggetto che li rappresenta, ad esprimere quel «consenso unanime» nel quale si sostanzia l'accordo medesimo.

L'oggetto di tale Accordo è definito mediante il riferimento alle attribuzioni di più soggetti pubblici nella

realizzazione di «opere, di interventi ovvero di programmi di interventi».⁴³

Resta fermo che destinatari degli Accordi di Programma possono essere solo le amministrazioni pubbliche e non soggetti privati, i quali possono essere toccati dall'Accordo solo incidentalmente.

Ne deriva che i privati, in quanto non portatori di diritti soggettivi nascenti dall'accordo ma di meri interessi legittimi al corretto esercizio del potere amministrativo possono impugnare gli accordi, o meglio gli atti di approvazione degli stessi innanzi al giudice amministrativo secondo le regole ordinarie in tema di giurisdizione di legittimità.⁴⁴

Quanto all'oggetto, ai sensi dell'art. 34 del D. lgs. n. 267/2000, ricordiamo che gli Accordi possono concernere «la definizione e l'attuazione di opere, di interventi o di programmi di intervento che richiedono, per la loro completa realizzazione, l'azione integrata e coordinata di comuni, province e regioni o di altre pubbliche amministrazioni».

L'Accordo di Programma ha un sostanziale effetto giuridico che è quello di obbligare le parti stipulanti, l'una verso l'altra, ad ottemperare agli impegni assunti con l'accordo stesso.

L'obbligatorietà dell'accordo è confermata dall'art. 34 del d. lgs. n. 267/2000, nella parte in cui prevede la possibilità per le amministrazioni stipulanti di istituire forme di arbitrato, commissioni di vigilanza ed interventi surrogatori. Emerge che l'inosservanza degli impegni assunti costituisce inadempimento di obblighi vincolanti. In sostanza, i rimedi all'inadempienza di un soggetto sono i seguenti: l'impugnazione degli atti difformi alle prescrizioni dell'accordo viziati da eccesso di potere; l'arbitrato se previsto; l'intervento sostitutivo, in seguito a verifiche della commissione di vigilanza, se prevista.⁴⁵

In materia ambientale, significativo è il caso degli accordi di programma che perseguono l'obiettivo di ridurre gli effetti dell'inquinamento e del rischio sanitario connessi alla presenza di rilevanti quantità di amianto.

Nell'ambito dei vari Progetti di bonifica, di notevole portata è stato l'intervento di bonifica, di interesse nazionale, di Casale Monferrato, approvato con decreto interministeriale del 29 novembre 2004 e finanziato a valere sulle risorse provenienti da linee di finanziamento multilivello.

Nel suddetto progetto di bonifica, sono stati puntualmente indicati gli specifici siti con presenza di amianto da bonificare e sono state altresì descritte le modalità di attuazione della bonifica, affidata ad una gestione diretta dell'Amministrazione Pubblica, al fine di una uniforme applicazione delle procedure di bonifica, di una efficace programmazione dei lavori e del conseguente monitoraggio ambientale.

E' stata, altresì, prevista una procedura aperta che consente di inserire nel registro di censimento delle aree inquinate, ulteriori aree con analoghe caratteristiche che, a seguito dell'esame istruttorio del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio di concerto con la Regione Piemonte otterranno parere favorevole in sede di Conferenza dei Servizi decisoria ai sensi dell'articolo 14 della Legge n. 241/90.⁴⁶

⁴³ R. CUONZO – La programmazione negoziata nell'ordinamento giuridico. Padova, CEDAM, 2007, p.32

⁴⁴ A. CONTIERI – Strumenti di programmazione negoziata: la con sensualità per lo sviluppo: i principi. Napoli, Editoriale Scientifica, 2000; p41

⁴⁵ . FRACCHIA, in A. CROSETTI, R.FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON, *Diritto dell'Ambiente*, Laterza, Bari, 2008, p 59

⁴⁶ F. GRANATA – Strumenti di programmazione negoziata. Napoli, Liguori, 1999; p. 25

Il punto di forza del suddetto Accordo si rileva, infatti, nella sua articolazione programmatica aperta, in linea con quanto previsto dal progetto di bonifica finanziato a valere sulle risorse assentite dal Programma nazionale di bonifica di cui al D.M. n. 468/2001.

In prima applicazione i fondi saranno utilizzati per la bonifica delle aree già censite, con la previsione di destinare i finanziamenti che si renderanno disponibili (revoche, economie, ribassi d'asta) agli ulteriori interventi di bonifica che saranno individuati con le modalità sopra descritte.

L'Accordo, pertanto integra i diversi strumenti di programmazione e di finanziamento al fine di razionalizzare ed ottimizzare risorse finanziarie precedentemente stanziata ed ancora disponibili fornendo le risorse e gli strumenti necessari ad una corretta e definitiva azione di risanamento ambientale del territorio a salvaguardia della salute dei cittadini.

Inoltre, i Ministeri dell'Ambiente e dello Sviluppo economico hanno attivato il finanziamento degli interventi più urgenti a carattere strategico regionale per la prevenzione e mitigazione del rischio idrogeologico, interventi previsti in appositi Accordi di Programma Quadro meglio definiti in successivi Accordi di programma tra le amministrazioni interessate.

L'Accordo di Programma Quadro (APQ) è lo strumento attuativo dell'Intesa Istituzionale di Programma in quanto consente di dare immediato avvio agli investimenti previsti. Esso definisce:

- gli interventi da realizzare, specificandone i tempi e le modalità di attuazione;
- i soggetti responsabili dell'attuazione dei singoli interventi;
- la copertura finanziaria degli interventi, distinguendo tra le diverse fonti di finanziamento;
- le procedure ed i soggetti responsabili per il monitoraggio e la verifica dei risultati;
- gli impegni di ciascun soggetto firmatario e gli eventuali poteri sostitutivi in caso di inerzie, ritardi o inadempienze;
- i procedimenti di conciliazione o definizione dei conflitti tra i soggetti partecipanti all'Accordo.

L'APQ è sottoscritto dalla Regione, dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, nonché dalla o dalle Amministrazioni centrali competenti a seconda della natura e del settore di intervento previsti, in caso di APQ di mitigazione del rischio idrogeologico, le amministrazioni coinvolte saranno: le singole Regioni interessate, il Ministero dell'ambiente, il Ministero dello sviluppo economico- dipartimento per la coesione territoriale e la neonata Struttura di missione presso la Presidenza del Consiglio.⁴⁷

Tali APQ, sono sorti dalla necessità di alimentare un efficace ciclo di programmazione e progettazione degli interventi prioritari di mitigazione del rischio idrogeologico, volti a migliorarne la qualità e accelerarne la realizzazione, rafforzando, anche attraverso una specifica azione di sistema in materia ambientale, i processi di collaborazione istituzionale fra le amministrazioni interessate, con particolare riguardo alle modalità attuative degli interventi in questione.

⁴⁷ M. CENTORRINO, G.F. LO PRESTI – Strumenti di sviluppo locale: la programmazione negoziata: dalla nascita alle recenti evoluzioni. Bari, Palomar, 2005; p.78

E' parte integrante di ogni Accordo, l'Allegato tecnico, che descrive gli obiettivi e le finalita" degli interventi e da ragione della coerenza delle scelte con i principali strumenti di programmazione in atto sul territorio. Dai dati disponibili presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, che emergono dai piani per l'assetto idrogeologico elaborati dalle autorità di bacino e dalle regioni sull'intero territorio nazionale, risulta che il 9,8% del paese è interessato da aree ad alta criticità idrogeologica e che 540 chilometri di costa risultano a potenziale rischio di erosione per i beni esposti e considerato che tale fragilità territoriale costituisce un grave fattore di rischio per l'incolumità umana e compromette la fruibilità dei beni, con forti ricadute negative sull'assetto economico e sociale del paese.

Con la delibera Cipe n. 8/2012 (il cosiddetto "Piano Sud") sono state rese disponibili risorse per circa 700 milioni di euro per l'attuazione di un programma di 518 interventi prioritari e urgenti in Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sicilia e Sardegna, ricompresi negli Accordi di programma per la mitigazione del rischio idrogeologico.

Con la delibera Cipe n. 6/2012 (il cosiddetto "Piano nord") sono state stanziare risorse per 130 milioni di euro finalizzate alla parziale copertura degli Accordi di programma per la mitigazione del rischio idrogeologico, già sottoscritti con le Regioni Emilia-Romagna, Friuli Venezia - Giulia, Lombardia, Marche, Piemonte, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta e Veneto.

Gli Accordi di programma sono cofinanziati dalle Regioni. L'art. 2, comma 240, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (finanziaria 2010) prevede la destinazione di risorse ai piani straordinari diretti a rimuovere le situazioni a più elevato rischio idrogeologico, individuate dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare sentiti le autorità di bacino ed il Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nonché la possibilità di utilizzo delle risorse tramite accordo di programma tra la regione interessata e il Ministero dell'ambiente, definendo altresì la quota di cofinanziamento regionale a valere sull'assegnazione di risorse del FSC che ciascun programma attuativo regionale destina a interventi di risanamento ambientale. Al fine di poter dare urgente attuazione agli interventi oggetto della presente delibera, l'Amministrazione regionale responsabile procede in attuazione diretta, ai sensi del punto 2.4 della delibera CIPE n. 166/2007 e in conformità con gli indirizzi e i criteri per l'attuazione delle Priorità del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013.⁴⁸

Con la delibera Cipe 8/2012, viene istituito il Gruppo tecnico di sorveglianza, presieduto dal Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica; esso è composto da rappresentanti del Dipartimento medesimo, del Ministero dell'ambiente e delle regioni interessate, con poteri di impulso e verifica sull'avanzamento degli interventi, anche ai fini della proposta, fermo restando il vincolo di destinazione settoriale, di eventuali

⁴⁸ S. Frumentoll rischio idrogeologico in Italia , Guida pratica, Cause del dissesto, Strumenti e tipologie di intervento, WOLTERS KLUWER ITALIA , Anno 2014, p. 63

rimodulazioni dei predetti interventi e di riprogrammazione di eventuali economie, sentiti i comitati di indirizzo previsti nei singoli accordi di programma citati in premessa, per gli interventi di competenza. Le predette rimodulazioni e/o riprogrammazioni saranno oggetto di informativa periodica al Cipe, per la relativa presa d'atto, su proposta del Ministro per la coesione territoriale.

Al fine di garantire il rispetto dei cronoprogrammi e l'avanzamento della spesa come risultanti dal sistema di monitoraggio, nonché l'implementazione degli indicatori di realizzazione e di risultato, il gruppo tecnico di sorveglianza porrà in essere, con cadenza almeno semestrale, opportune azioni di verifica periodica e di valutazione in itinere, avvalendosi anche del Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica.

Per ogni accordo sono stati inizialmente nominati dei Commissari straordinari, soggetti attuatori dei singoli interventi. Le imprese che operano nel settore della difesa del suolo, saranno chiamate a partecipare ai bandi di gara relativi agli interventi inseriti negli Accordi di programma.

I commissari attuano gli interventi, provvedono alle opportune azioni di indirizzo e di supporto, promuovendo le occorrenti intese tra i soggetti pubblici e privati interessati e, se del caso, emanano gli atti e i provvedimenti e curano tutte le attività di competenza delle amministrazioni pubbliche necessarie alla realizzazione degli interventi, nel rispetto delle disposizioni comunitarie, avvalendosi, ove necessario, dei poteri di sostituzione e di deroga di cui al citato articolo 20, comma 4, del citato decreto-legge n. 185 del 2008.

Le modalità di affidamento degli interventi sono definite dagli stessi Commissari delegati.

Nella predisposizione ed attuazione degli interventi dovranno essere rispettate tutte le norme comunitarie, nazionali e regionali che regolano la materia. In particolare, i Commissari straordinari delegati e le altre amministrazioni competenti per la gestione e l'attuazione degli interventi ovvero i responsabili degli accordi di programma, dovranno garantire la qualità e la completezza delle elaborazioni progettuali, con riferimento anche alla necessaria base informativa, in termini di indagini e analisi specialistiche, nonché l'attenta e puntuale verifica delle condizioni di esecuzione degli interventi, attesa la delicatezza e la particolarità degli stessi, richiedenti costante assistenza e verifica specialistica.

L' Art.111 della Legge 27.12.2013 n° 147 (Legge di stabilità 2014), ha inoltre stabilito che: "al fine di permettere il rapido avvio nel 2014 di interventi di messa in sicurezza del territorio, le risorse esistenti sulle contabilità speciali relative al dissesto idrogeologico, non impegnate alla data del 31 dicembre 2013, comunque nel limite massimo complessivo di 600 milioni di euro, nonché le risorse finalizzate allo scopo dalle delibere CIPE n. 6/2012 e n. 8/2012 del 20 gennaio 2012, pari rispettivamente a 130 milioni di euro e 674,7 milioni di euro, devono essere utilizzate per i progetti immediatamente cantierabili, prioritariamente destinandole agli interventi integrati finalizzati alla riduzione del rischio, alla tutela e al recupero degli ecosistemi e della biodiversità e che integrino gli obiettivi della direttiva 2000/60/CE. A tal fine, entro il 1° marzo 2014, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare deve verificare la compatibilità

degli accordi di programma e dei connessi cronoprogrammi con l'esigenza di massimizzare la celerità degli interventi in relazione alle situazioni di massimo rischio per l'incolumità delle persone e, se del caso, deve proporre alle regioni le integrazioni e gli aggiornamenti necessari.⁴⁹

Le risorse assegnate devono essere impegnate attraverso obbligazioni giuridicamente vincolanti, entro il 31 Dicembre 2014. A tal proposito, La mancata pubblicazione del bando di gara, ovvero il mancato affidamento dei lavori entro il 31 dicembre 2014, comporta la revoca del finanziamento statale e la contestuale rifinalizzazione, con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, delle risorse ad altri interventi contro il dissesto idrogeologico, fermo restando il vincolo territoriale di destinazione delle risorse attraverso una rimodulazione dei singoli accordi di programma, ove esistano progetti immediatamente cantierabili compatibili con le finalità della norma. Di recente, le leggi n. 91 e n. 116 del 2014, hanno previsto che i Presidenti di regione subentrano sin dal 2014 alla gestione commissariale di nomina governativa e che nei casi di cessazione anticipata, dalla carica di Presidente della regione, questi cessa anche dalle funzioni commissariali. Qualora le normative di settore o lo statuto della regione non prevedano apposite modalità di sostituzione, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente, sarà nominato un commissario ad acta che subentrerà nell'esercizio delle funzioni commissariali fino all'insediamento del nuovo Presidente. La prassi attuale che visto la maggior parte dei Presidenti di Regione confermare i commissari precedentemente in vigore ovvero delegare le funzioni in ambito di dissesto idrogeologico agli assessori regionali all'ambiente.

Infine, il recente decreto 133/2014, detto "sblocca Italia", ha previsto che il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, avvalendosi dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), previo parere favorevole dell'Autorità di distretto territorialmente competente, provvede alla revoca, anche parziale, delle risorse assegnate alle Regioni e agli altri enti con i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri adottati ai sensi dell'articolo 1, comma 2, del decreto-legge 11 giugno 1998, n. 180 e successive modificazioni, per la realizzazione di interventi di mitigazione del rischio idrogeologico per i quali, alla data del 30 settembre 2014, non è stato pubblicato il bando di gara o non è stato disposto l'affidamento dei lavori, nonché per gli interventi che risultano difformi dalle finalità suddette. L'ISPRA assicura l'espletamento degli accertamenti ed i sopralluoghi necessari all'istruttoria entro il 30 novembre 2014.⁵⁰

Le risorse rivenienti dalle suddette revoche dovranno confluire in un apposito fondo, istituito presso il Ministero dell'ambiente, e saranno riassegnate per la medesima finalità di mitigazione del rischio idrogeologico secondo i criteri e le modalità di finanziamento degli interventi definiti attraverso decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

⁴⁹ G. Gisotti, Il dissesto idrogeologico, previsione, prevenzione e mitigazione del rischio., Hoepli, 2012, p.81

⁵⁰ Forlì Antonella; Guida Tiziana, Il rischio idrogeologico in Italia. Adempimenti, Ed. Sistemi editoriali, 2010, p.42

Infine, degno di nota è anche lo strumento dell'Intesa Istituzionale di Programma. Essa, è stata istituita con la legge n. 662 del 23 dicembre 1996, art. 2 comma 203 e viene definita come "lo strumento di programmazione attraverso il quale le Regioni e le Province autonome concordano con il governo centrale gli obiettivi, i settori e le aree dove effettuare gli interventi infrastrutturali materiali e immateriali di interesse comune per lo sviluppo del territorio regionale."⁵¹

IL BILANCIO AMBIENTALE NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE.

L'importanza delle relazioni tra economia e ambiente, diviene sempre più evidente.

La consapevolezza di questo dato di fatto ha, tra l'altro, portato allo sviluppo di diversi nuovi strumenti di governance e di regolazione.

Tra questi, il bilancio ambientale, rappresenta sicuramente una delle forme recenti più innovative, sperimentate nell'ambito della pubblica amministrazione.

Nonostante la riconosciuta importanza strategica di tale strumento, non esiste ancora alcuna disposizione formale che ne regoli in modo univoco l'adozione e l'utilizzo.

I tentativi di emanare una legge in materia di contabilità ambientale, reiterati più volte nelle ultime legislature, non hanno avuto finora esito.

Se sono noti i ritardi legislativi, sono altresì note molte esperienze a livello di amministrazioni territoriali in materia di bilanci ambientali.

Ad alcune di esse l'ISPRA e il Sistema delle agenzie per l'ambiente hanno partecipato operativamente. Tali esperienze, che pure evidenziano la volontà da parte delle pubbliche amministrazioni di introdurre approcci innovativi per le azioni di governo, sono in numero ridotto per la reale scarsa conoscenza di questo innovativo strumento.

Peraltro, almeno sulla base di quanto è stato fin qui possibile esaminare, si può affermare che l'elevata disomogeneità dei diversi approcci fin qui concretizzatisi, è diretta conseguenza di una sostanziale carenza di azioni di coordinamento.

La proposta di costituire, in seno al Sistema agenziale, un Tavolo tecnico per i "Bilanci Ambientali degli Enti locali" è stata, tra l'altro, approvata in una riunione del Consiglio Federale delle agenzie nel luglio 2007.

Questa iniziativa, è stata aperta alla partecipazione di altri due soggetti: una rappresentanza delle amministrazioni locali, quali destinatarie degli esiti dell'iniziativa, e l'ISTAT, per le evidenti ricadute sulle attività lavorative negli enti interessati.⁵²

Gli obiettivi, ovviamente, riflettono il contesto in cui si è operato e, pertanto, sono stati prioritariamente orientati a:

⁵¹ Poli S., "Gli accordi volontari nel diritto comunitario: un nuovo strumento per la tutela dell'ambiente", "Rivista giuridica dell'ambiente", n. 3-4, 1998, p.90

⁵² A. Pierobon, *nova et vera contabilità ambientale nella pubblica amministrazione e negli enti locali*, Riv. Ambiente e territorio, 2010, p.22

- a) promuovere la conoscenza di tali strumenti;
- b) pervenire a uno schema di riferimento, quale presupposto di un'azione di armonizzazione dei diversi approcci possibili.

I lavori del tavolo tecnico, hanno portato all'emanazione, nel maggio 2009, del Documento "Il Bilancio Ambientale negli Enti Locali- Linee Guida" al fine di standardizzare il processo di costruzione del bilancio e del sistema di contabilità ambientale, partendo dalle esperienze maturate presso gli Enti locali, definendo un percorso metodologico che tiene conto delle diverse condizioni degli enti locali, della disomogeneità dei modelli di governance ambientale e delle diverse competenze sul territorio. La contabilità ambientale si è diffusa in molti enti locali italiani, nell'ultimo decennio, essenzialmente come strumento di rendicontazione delle politiche ambientali e degli effetti da esse generati, mentre meno significative sono le esperienze di utilizzo a supporto dei processi decisionali.

Le funzioni principali dei sistemi di contabilità ambientale possono essere sintetizzate in:

- misurare e valutare lo stato e le variazioni dell'ambiente naturale e degli impatti su di esso generati dalle attività antropiche, attraverso la definizione di un piano dei conti fisici e, dunque, di un set di indicatori ambientali;
- contabilizzare e valutare i flussi monetari economici e finanziari riferiti all'uso delle risorse naturali e agli effetti dell'interazione dell'uomo con l'ambiente, attraverso l'individuazione delle spese ambientali;
- supportare le attività di informazione, benchmarking e comunicazione;
- supportare la programmazione e gestione delle politiche ambientali a livello locale.

La "contabilità ambientale" implica, quindi, la riorganizzazione dei sistemi contabili, includendo in essi nuove voci di costo e riclassificazioni di voci tradizionali, tali da fornire informazioni affidabili e utili per le attività di controllo, gestione e comunicazione. Tale sistema dovrebbe poter fornire agli amministratori locali le informazioni necessarie per l'individuazione delle criticità ambientali e per il controllo dell'efficacia delle politiche attuate.

A seguito delle molte esperienze e sperimentazioni sviluppate nel nostro paese, la contabilità ambientale sta entrando a far parte del linguaggio comunemente utilizzato da politici, amministratori e tecnici. Il fine che accomuna le molteplici esperienze è quello di rilevare le informazioni sull'ambiente e le spese di carattere ambientale collegandole sia con gli obiettivi prioritari di sostenibilità che con i vincoli di bilancio.⁵³

La contabilità ambientale rientra, inoltre, in un insieme di principi condivisi a livello internazionale.

Nella Dichiarazione d'intenti e nel Piano d'Azione indetti dall' ONU ed approvati al World Summit on Sustainable Development tenutosi Johannesburg nel settembre 2002, si invitavano i governi locali a

⁵³ F. Falcitelli, S. Falocco, Contabilità ambientale: L'ambiente nei conti, i conti per l'ambiente, p.75, Ed. Il Mulino, 2008

“sviluppare strategie che integrino le dimensioni economiche, sociali, ambientali e culturali dello sviluppo e una governance locale trasparente ed efficace”.

La Commissione Europea, nel V e nel VI Programma d’Azione in materia ambientale, ha più volte sottolineato l’importanza dell’adozione di strumenti di contabilità ambientale, a tutti i livelli dell’amministrazione, per integrare le informazioni contenute nei documenti tradizionali di programmazione economico-finanziaria e di bilancio per supportare adeguatamente il processo decisionale pubblico. La stessa Commissione, con la comunicazione “Strategia per l’ambiente urbano” del febbraio 2004, raccomanda l’uso di simili strumenti di gestione intersettoriali.

La Raccomandazione del Consiglio d’Europa del 2 marzo 2004 riporta che: “L’adozione di un sistema di contabilità ambientale a tutti i livelli di governo permetterebbe ai decisori politici di rendere conto alle comunità amministrate dei risultati ambientali e delle politiche messe in atto, basandosi su dati affidabili e informazioni costantemente aggiornate sullo stato dell’ambiente, di integrare la variabile “ambiente” nel procedimento decisionale pubblico a tutti i livelli di governo, e infine, di accrescere la trasparenza riguardo agli effetti delle politiche dei poteri pubblici sull’ambiente”. Nell’ambito della Quarta Conferenza europea delle Città sostenibili (“Aalborg+10”), tenutasi nel giugno 2004, è stata auspicata “l’adozione di strumenti per rendere le decisioni delle amministrazioni, aventi ricadute ambientali, chiare, motivate e trasparenti”.

La collaborazione con ANCI e UPI, già molto attiva in numerosi settori delle politiche ambientali, ha consentito di individuare e promuovere soluzioni efficaci per diffondere e supportare iniziative ed esperienze in materia di contabilità ambientale.

Il bilancio ambientale, nell’accezione che con le Linee guida predisposte in sede di conferenza unificata si vuole utilizzare, è da intendersi come uno strumento di misurazione, valutazione e rendicontazione della politica ambientale a supporto dei processi decisionali; è uno strumento attraverso il quale l’ente locale esplicita e analizza le scelte effettuate in campo ambientale e definisce le azioni da intraprendere verso la sostenibilità dello sviluppo e la qualità della vita urbana, anche rendendo conto alla comunità locale dell’adempimento degli impegni assunti, il tutto in una logica di trasparenza e democrazia.

Tramite esso, l’amministrazione pubblica, non solo riferisce sulle proprie politiche per l’ambiente, sulle attività intraprese e sugli aspetti economici e finanziari correlati ma, per mezzo di dati e statistiche, misura le ricadute ambientali delle proprie attività, verifica l’efficacia nel raggiungimento degli obiettivi fissati dalla programmazione e valuta la qualità, in termini di efficienza, con cui la spesa ambientale viene erogata.

Le esperienze di bilancio ambientale avviate da enti locali e pubbliche amministrazioni hanno evidenziato, dunque, non solo il valore di questo strumento ai fini della rendicontazione, ma anche come parte del controllo gestionale e strategico a supporto della programmazione e pianificazione.

Da questa considerazione sono state sviluppate riflessioni sull’integrazione di tali strumenti e sulla comparabilità dei risultati che da essi derivano.⁵⁴

⁵⁴ G. Messina, Cos’è la contabilità ambientale, www.contabilitaambientale.it, p.2

Le esperienze pratiche hanno fatto maturare riflessioni sull'integrazione dei diversi sistemi e strumenti informativi e gestionali a disposizione dell'ente (sistemi contabili tradizionali, controllo di gestione, sistemi di gestione ambientale, rapporti sullo stato dell'ambiente, conti statistici, bilanci di sostenibilità) e sulla loro funzione di supporto al controllo di gestione e alla programmazione, sulla loro capacità di rendicontazione, oltre che di facilitazione al confronto con la cittadinanza.

Il bilancio ambientale non rappresenta un momento puntuale, unico, legato alla realizzazione di un output, ma è piuttosto una sequenza di fasi di lavoro nel continuo, momenti di un'operazione che si rapporta tanto con l'interno che con l'esterno.

L'approccio ecologico comporta una maggiore consapevolezza dei diversi livelli di governo, un maggiore coinvolgimento dei diversi settori dell'ente, lo sviluppo di nuove competenze, un orientamento sempre più definito per le scelte e, in generale, una maggiore trasparenza.

Il bilancio ambientale rappresenta il risultato di un processo complesso, di carattere politico e gestionale allo stesso tempo, che è caratterizzato da tre macro-fasi:

- Fase preliminare per l'avvio del processo, necessaria a creare le condizioni organizzative per la realizzazione degli step successivi;
- Fase di realizzazione, che attraverso specifici moduli produce i contenuti propri del bilancio ambientale;
- Fase di reporting, che prevede la redazione, l'approvazione e la comunicazione del bilancio ambientale.

La struttura del processo di lavoro che determina come risultato il bilancio ambientale è costituita da una serie di moduli che possono essere realizzati con una logica di progressivo consolidamento e ampliamento del sistema di contabilità e bilancio ambientale. Ogni modulo prevede uno step di analisi che conduce alla realizzazione di un output documentale i cui contenuti confluiranno nel bilancio ambientale.⁵⁵

I moduli, che costituiscono le componenti principali della fase di realizzazione riguardano:

1)Analisi di coerenza ambientale esterna.

Essa comprende la valutazione di coerenza tra le competenze istituzionali dell'ente, l'analisi del contesto ambientale e gli impegni assunti con i diversi strumenti di programmazione di medio-lungo periodo.

Questo modulo permette di definire, contestualizzare e declinare l'elenco delle competenze rispetto alle quali va impostato il sistema di bilancio, sulla cui base possono essere sviluppati i moduli successivi. L'output di questo modulo è costituito dal quadro di contesto ambientale, dalla matrice per l'analisi di coerenza ambientale esterna e dalla definizione della struttura di rendicontazione, ossia dei temi e delle aree di attività dell'ente su cui sviluppare i successivi step di analisi e su cui costruire il bilancio ambientale.

2)Analisi di coerenza ambientale interna.

Essa ha lo scopo di verificare l'allineamento della dimensione strategica della politica ambientale dell'ente con quella attuativa, ovvero la logica sottesa tra responsabilità, impegni e politiche specifiche nel tempo.

⁵⁵ Contabilità e rendicontazione di sostenibilità del sistema della pubblica amministrazione e degli enti locali, Consiglio nazionale dottori commercialisti, 2012, p. 23

Questo modulo si svolge attraverso la rielaborazione dei documenti di programmazione e genera come output autonomo la “matrice delle politiche ambientali” che rappresenta il quadro degli impegni strategici e operativi dell’amministrazione rispetto alle tematiche ambientali.

3) Analisi della spesa e delle realizzazioni.

Essa è finalizzata a verificare la coerenza dell’azione ambientale realizzata dall’ente rispetto alla programmazione annuale attraverso la riclassificazione ambientale dei conti monetari e la definizione di indicatori ambientali e di realizzazione. Gli output generati sono il “conto della spesa ambientale” e il “conto degli indicatori ambientali e delle realizzazioni” che consentono di verificare cosa effettivamente è stato realizzato rispetto a quanto programmato.

4) Analisi dei risultati.

Tale modulo ha lo scopo di valutare gli esiti, ossia i risultati ottenuti con l’azione di governo dell’ente in termini di efficacia dal punto di vista ambientale e di efficienza della spesa ambientale. L’output documentale è rappresentato dal “conto degli indicatori di eco-efficacia e dal conto degli indicatori di eco-efficienza” che consentono di verificare gli esiti e gli impatti delle politiche dell’ente sull’ambiente locale e l’efficienza nell’uso delle risorse allocate.

La scelta di strutturare il processo di creazione del bilancio ambientale in moduli offre numerose potenzialità agli amministratori locali che vogliono dotarsi di tale strumento.⁵⁶

L’impalcatura del bilancio è finalizzata alla generazione di un documento che riguardi l’intera filiera dell’azione ambientale, dalla definizione degli obiettivi all’analisi degli effetti che le azioni intraprese determinano sul territorio. Ma è altresì possibile che le amministrazioni locali possano, nelle fasi iniziali, non essere interessate allo sviluppo di un documento di bilancio completo, quanto alla focalizzazione di aspetti o moduli singoli della propria azione di governo e alla loro comunicazione (rendicontazione) verso l’esterno. L’interdipendenza dei moduli è tale che, a seconda degli obiettivi in questo modo fissati, alcune delle fasi descritte possono non essere attivate nel processo di costruzione del bilancio ambientale, consentendo così di mantenere un riferimento unico e di garantire tuttavia la flessibilità delle scelte. Questo spiega come l’interdipendenza fra i moduli esista, ma lo sviluppo di un modulo, non è condizione imprescindibile allo sviluppo del successivo, che può essere realizzato anche in assenza dei precedenti.

L’amministrazione locale può, nel corso degli anni o più specificatamente del mandato, variare le finalità di utilizzo dello strumento di Bilancio Ambientale. Ciò può avvenire sia per un mero cambio di finalità del bilancio, sia per il raggiungimento e consolidamento dei requisiti necessari e delle condizioni operative che permettono lo sviluppo di moduli precedentemente non attivati.

⁵⁶ E. D’Alessio, Contabilità ambientale anche per gli enti locali?, www.ecodellacittà.it, p.1

La modularità del processo consente di aggiungere o togliere fasi di lavoro, senza che si abbia la necessità di dover revisionare il processo stesso nella sua interezza, e mantenendo la validità delle elaborazioni precedenti che rimangono utili.

L'adozione di un riferimento unico (quale può essere lo schema di riclassificazione delle spese, la matrice delle politiche o il conto degli indicatori di eco-efficienza), valido per tutti gli enti locali ha dimostrato, con le sperimentazioni realizzate sinora, di soffrire il problema dell'adeguamento alle politiche specifiche che vengono attivate dagli enti stessi.

Le fasi di analisi della coerenza esterna e interna elaborate preliminarmente alla fase della rendicontazione delle spese e degli effetti sul territorio di competenza consentono di creare un prodotto in linea con l'esatta declinazione delle politiche e degli obiettivi ambientali dell'ente, evitando di impostare il lavoro sulla base di schemi di rendicontazione importati e generali.

Esemplificativa è tal proposito, l'esperienza di ARPA Veneto attraverso gli strumenti di autovalutazione.

L'avvio del percorso che porta all'adozione del bilancio ambientale rappresenta un momento amministrativo caratterizzato da rilevanti innovazioni di processo.

Per tale motivo può essere auspicabile che, preliminarmente, l'ente locale effettui una veloce ricognizione interna volta a misurare e a valutare preventivamente il proprio livello di maturità rispetto all'eventuale adozione di un sistema di contabilità ambientale; se necessario, arrivando anche a rinunciare temporaneamente all'iniziativa per concentrare le energie nel rafforzamento delle competenze propedeutiche all'iniziativa stessa. Proprio per rispondere a questa esigenza, ISPRA, in occasione del Tavolo Tecnico Interagenziale sui Bilanci Ambientali del 2006, ha fornito alle agenzie ambientali coinvolte nella fase delle "sperimentazioni" un apposito strumento di screening da testare su un campione di dieci comuni per ciascuna agenzia. L'obiettivo di questa fase era quello di tracciare una "mappa delle competenze" rilevanti ai fini dell'adozione di un sistema di contabilità ambientale presso ciascun ente selezionato e, inoltre, di avere un ulteriore strumento per individuare il comune su cui effettuare la sperimentazione.

Nonostante il carattere sperimentale, lo strumento ha avuto la possibilità di essere testato su un campione statisticamente rilevante di comuni (50 unità appartenenti a differenti classi di ampiezza demografica); inoltre, con riferimento ai comuni selezionati per la redazione del bilancio ambientale, è stato possibile verificare un buon livello di coerenza tra i risultati preliminari dello screening e l'effettiva situazione riscontrata durante la fase di sperimentazione.⁵⁷

ARPA Lombardia, realizza, ad esempio, annualmente, il Bilancio ambientale consolidato del comune di Chiari, un ente territoriale di poco meno di 20.000 abitanti, che presenta le caratteristiche idonee per farne un caso di studio: dimensioni adeguate, proprietario di una piccola utility affidataria dei servizi di igiene urbana e di gestione del ciclo delle acque, con una situazione territoriale e ambientale dove sono evidenti gli effetti dell'attività umana e industriale.

⁵⁷ Realizzazione di Sistemi di Contabilità Ambientale, www.regione.calabria.it, 2009,p.3

La prima edizione del bilancio ambientale, realizzata nel 2005, nacque a seguito dell'iniziativa promossa da ISPRA in tale settore. Da allora, il comune di Chiari, con oneri a proprio carico, ha scelto di proseguire l'esperienza, con l'intento di consolidare lo strumento all'interno della programmazione comunale. Sin dalla prima edizione, il bilancio ambientale è stato utilizzato dal Comune per reindirizzare la propria programmazione, divenendo strumento gestionale sempre più strutturato all'interno del ciclo di pianificazione, monitoraggio e controllo delle politiche ambientali (il bilancio ambientale ha supportato alcune scelte, quali la riorganizzazione della gestione dell'acquedotto, la ricognizione sullo stato dell'inquinamento elettromagnetico, l'avvio di politiche di contenimento dei consumi energetici, la rideterminazione dei criteri della ZTL e le nuove iniziative di trasporto pubblico). Accanto alla finalità gestionale, il bilancio ambientale è stato impiegato anche per finalità di comunicazione e trasparenza: in particolare, l'approvazione del documento in Consiglio comunale ha incentivato il dibattito sulle scelte ambientali locali. Con il modello di rendicontazione adottato si è voluto sistematizzare tutte le attese verso un bilancio ambientale: i documenti sono stati sviluppati trattando inizialmente il contesto territoriale del comune, poi la metodologia, l'illustrazione dei dati economici e ambientali di rilievo, nonché l'analisi e la valutazione degli indicatori economici e ambientali.

Il "cuore" del documento è rappresentato da tre prospetti, nei quali sono raggruppati:

- ✓ le spese ambientali di parte corrente;
- ✓ le spese ambientali per investimenti;
- ✓ gli indicatori ambientali e la valutazione delle politiche ambientali.

Da un punto di vista metodologico, la spesa è classificata in sette ambiti di rendicontazione (acqua, aria, attività produttive, gestione energia, rifiuti, suolo, trasporti e mobilità), a loro volta suddivisi in ulteriori sottoambiti.⁵⁸

Per quanto concerne la valutazione delle politiche ambientali, la dimensione economica è integrata con quella ambientale, al fine di coordinare la cadenza annuale dei documenti di bilancio con l'arco temporale di medio termine (3-5 anni) all'interno del quale le politiche ambientali (di norma) manifestano i propri effetti. Infine, le politiche ambientali sono valutate, per ciascun ambito e sottoambito di rendicontazione, secondo due dimensioni, alle quali è associato un giudizio sintetico: per la dimensione economica, si misura l'efficienza gestionale dell'ente nella programmazione e realizzazione delle politiche ambientali; per la dimensione ambientale, si stima l'efficacia delle politiche ambientali valutando congiuntamente il trend temporale della componente studiata, i limiti imposti dalla normativa, i valori riscontrati in altre realtà assimilabili. Il sistema di contabilità ambientale degli enti pubblici è un sistema contabile parallelo alla rendicontazione economica e finanziaria, riguardante nello specifico le tematiche ambientali di competenza diretta ed indiretta dell'Ente, esso rappresenta un efficace mezzo di comunicazione con la comunità locale,

⁵⁸M. POLLIFRONI, *Public sector social responsibility. Strumenti di rendicontazione etico-sociale per l'azienda pubblica*. Ed. Giuffrè, 2007, p 127

sulla gestione del territorio. La contabilità ambientale monetaria riguarda, dunque, un'area molto vasta di interventi che comprende sia l'elaborazione di bilanci territoriali, corredati da dati relativi alla sostenibilità dello sviluppo, sia la valutazione economica dei beni ambientali presenti sul territorio. Attraverso il bilancio ambientale vengono chiaramente esplicitati i contenuti ambientali delle diverse politiche intraprese sul territorio.⁵⁹

DOTT. GIUSEPPE MORANO

⁵⁹ F. Falcitelli, S. Falocco, *Contabilità Ambientale: l'ambiente nei conti, i conti per l'ambiente*, ed. Il Mulino, p.43, 2009