

# Valutazioni e certificazioni ambientali

14



## STRUMENTI OBBLIGATORI

### Introduzione VIA

La **Valutazione di Impatto Ambientale (VIA)** è una procedura basata sulla individuazione, descrizione e quantificazione degli effetti che la realizzazione di un determinato progetto avrà sull'ambiente, persegue la finalità di verificare l'impatto complessivo di un progetto sull'ambiente. Essa costituisce uno degli strumenti per la protezione dell'ambiente e della qualità della vita.

La procedura di VIA è strutturata sul principio dell'azione preventiva in base al quale la migliore politica ambientale consiste nel prevenire gli effetti negativi legati alla realizzazione dei progetti anziché combatterne successivamente gli effetti; a tal fine la Direttiva 2011/92/UE<sup>1</sup> prevede la redazione di uno **studio di impatto ambientale (SIA)**, contestualmente alla stesura del progetto con lo scopo di analizzare la compatibilità ambientale delle azioni proposte ed eventualmente mitigarne gli effetti negativi.

Il **provvedimento di VIA** deve contenere (art. 28 del D.Lgs. 152/2006 e s.m.i.) ogni opportuna indicazione per la progettazione e lo svolgimento delle attività di controllo e monitoraggio degli impatti sull'ambiente provocati dalle opere approvate, anche al fine di individuare tempestivamente gli impatti negativi imprevisti e di consentire all'autorità competente di essere in grado di adottare le opportune misure correttive.

Il parere motivato (DPCM 27/12/1988) deve tener conto degli studi effettuati dal proponente, previa valutazione degli effetti, anche indotti, dell'opera sul sistema ambientale, raffrontando la situazione esistente al momento della comunicazione con la previsione di quella successiva. Nel provvedimento sono indicate, se necessario, le eventuali prescrizioni finalizzate alla compatibilità ambientale del progetto. Il D.Lgs. 128/2010 ribadisce all'art. 26 "Decisione" due punti rilevanti in merito al provvedimento di VIA:

- sostituisce o coordina tutte le autorizzazioni, le intese, concessioni, licenze, pareri, nulla osta e assensi in materia ambientale necessari per la valutazione e l'esercizio dell'opera o dell'impianto.
- contiene le condizioni per la realizzazione, esercizio e dismissione dei progetti, nonché quelle relative a eventuale malfunzionamento.

Dal 1989 al 2013, con riferimento alla VIA nazionale, sono stati emessi 649 decreti positivi con ben 22.684 prescrizioni totali (in questo numero sono comprese le prescrizioni del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATTM), del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (MIBACT) e delle regioni interessate e dagli altri enti locali).

.....  
*La procedura di VIA è strutturata sul principio dell'azione preventiva in base al quale la migliore politica ambientale consiste nel prevenire gli effetti negativi legati alla realizzazione dei progetti.*  
.....

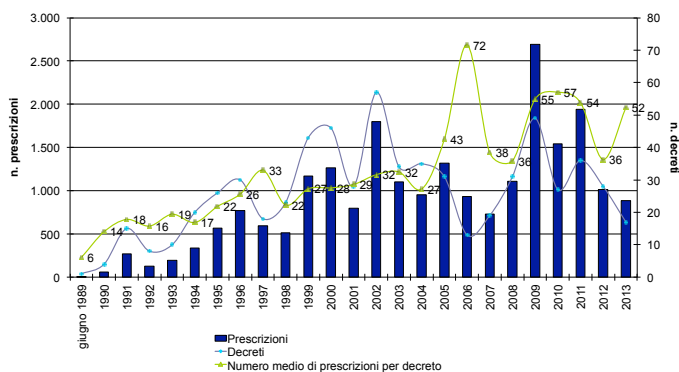
.....  
*Il procedimento di VIA si conclude con provvedimento espresso e motivato.*  
.....

.....  
*Dal 1989 al 2013, con riferimento alla VIA nazionale, sono stati emessi 649 decreti positivi con ben 22.684 prescrizioni totali.*  
.....

<sup>1</sup> Direttiva 2011/92/UE concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati" modificata dalla Direttiva 2014/52/UE



**Figura 14.1: Numero di decreti VIA emessi per anno, numero di prescrizioni impartite per anno, numero medio di prescrizioni per decreto per anno**



.....  
*Nel periodo 1989- 2013, su una media di circa 30 provvedimenti/anno, le prescrizioni contenute sono in media 35 per provvedimento.*

Fonte: Elaborazione ISPRA su dati MATTM

Nel periodo 1989-2013, su una media di circa 30 provvedimenti/anno, le prescrizioni contenute sono in media 35 per provvedimento. Nel 1989, il primo decreto di VIA conteneva 6 prescrizioni, nel 2006, dopo 18 anni di applicazione della procedura di VIA, si è arrivati a un numero medio di prescrizioni per decreto pari a 72, a fronte di 13 decreti emessi sono state impartite 931 prescrizioni.

Un elevato numero di prescrizioni per decreto si registra anche nel 2009 (55 prescrizioni per decreto), nel 2010 (57 prescrizioni per decreto), nel 2011 (54 prescrizioni per decreto), nel 2013 (52 prescrizioni per decreto). In generale si nota nel tempo, pur con qualche oscillazione interannuale, sempre più il ricorso allo strumento prescrittivo.

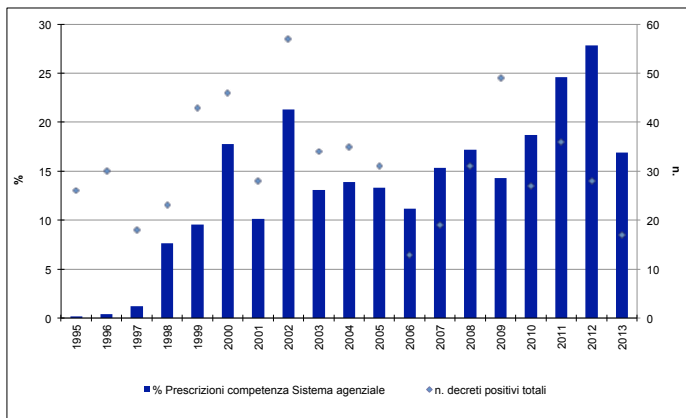
.....  
*Dal 1995 i quadri prescrittivi hanno coinvolto anche il Sistema agenziale, attribuendo allo stesso compiti specifici di vigilanza e controllo ambientale.*  
 .....

Dal 1995 i quadri prescrittivi hanno coinvolto anche il Sistema agenziale, attribuendo allo stesso compiti specifici di vigilanza e controllo ambientale nel corso della realizzazione delle opere o nella fase preliminare per la verifica di piani o progetti, tra cui il progetto di monitoraggio ambientale per le diverse componenti impattate dall'opera.

Si registra un *trend* crescente della percentuale di prescrizioni attribuite al Sistema Agenziale, pur se con notevoli oscillazioni interannuali.

**Figura 14.2: Percentuale di prescrizioni attribuite al Sistema agenziale sul numero totale di decreti VIA**

.....  
*Si registra un trend crescente della percentuale di prescrizioni attribuite al Sistema Agenziale, pur se con notevoli oscillazioni interannuali.*



Fonte: Elaborazione ISPRA su dati MATTM

### I quadri prescrittivi dei decreti di valutazione di impatto ambientale

Il decreto di compatibilità ambientale può prevedere prescrizioni per la progettazione, realizzazione ed esercizio dell'opera e per lo svolgimento di attività di controllo e monitoraggio degli impatti ambientali che il proponente è tenuto a ottemperare trasmettendone i riscontri ai soggetti preposti alla verifica e al controllo con le modalità e i tempi indicati nel provvedimento stesso. La procedura di VIA concludendosi con l'emanazione del provvedimento innesca molteplici azioni e adempimenti per la salvaguardia dell'ambiente. Il quadro prescrittivo dei provvedimenti di VIA mette in moto una serie di procedure tecnico-amministrative che vanno sotto il nome di verifica dell'ottemperanza; esse che richiedono la massima accuratezza e spesso anche il coinvolgimento e coordinamento di molteplici soggetti. Di fatto ogni verifica di ottemperanza di una prescrizione attiva un procedimento molto variabile per *complessità e durata* (si va da pochi giorni a diversi anni nel caso di prescrizioni che prevedono monitoraggi lungo l'intero ciclo di vita del progetto). In considerazione del crescente numero di prescrizioni contenute in ogni singolo decreto di VIA, l'attività di verifica delle prescrizioni stesse sta divenendo sempre più onerosa, tanto che il Ministero dell'ambiente con la collaborazione di ISPRA e della Commissione Tecnica di verifica dell'impatto ambientale ha ritenuto di dover intraprendere azioni volte al miglioramento dell'efficienza delle procedure e, in quest'ottica, ha elaborato il documento "Linee guida per la predisposizione dei quadri prescrittivi nei provvedimenti di VIA". Tale documento costituisce atto di indirizzo per la formulazione dei quadri prescrittivi nei provvedimenti di VIA di competenza statale.

Nel documento si rileva che nei decreti di compatibilità ambientale finora emanati molte prescrizioni presentano *criticità* che sono state così classificate:

- **complessità**: qualora prevedano una serie di azioni diverse, non semplicemente correlabili, magari da effettuarsi in tempi e fasi distinte, oppure richiedano ulteriori valutazioni e/o autorizzazioni;
- **indeterminatezza**: qualora la descrizione dell'azione prevista sia generica e non sufficientemente definita, lasciando spazio alla possibilità di tradursi in adempimenti non univocamente determinati;
- **ambiguità**: qualora siano strutturate in modo da renderne complessa l'esatta interpretazione e adempimento, ovvero formulate in modo non chiaro o tale da prestarsi a diverse interpretazioni, oppure prevedano azioni non coerenti con le finalità indicate;
- **difficile applicabilità**: qualora comportino adempimenti indipendenti dalla volontà del proponente, o richiedano modifiche progettuali che possano configurarsi come sostanziali o interventi in contrasto con altre disposizioni.

Tali criticità possono comportare difficoltà o, nei casi più gravi, impossibilità ai fini della:

- corretta interpretazione delle prescrizioni
- adempimento all'ottemperanza
- definizione del momento della verifica
- verifica di ottemperanza
- necessario coordinamento tra Enti preposti al controllo
- eventuale fase di controllo con conseguenti ritardi, richieste di chiarimenti, attivazione di ulteriori procedimenti ed eventuali contenziosi tra i diversi attori, comportando talora la non effettiva ottemperanza delle prescrizioni previste e una seria difficoltà anche nella definizione dei necessari interventi e/o controlli.

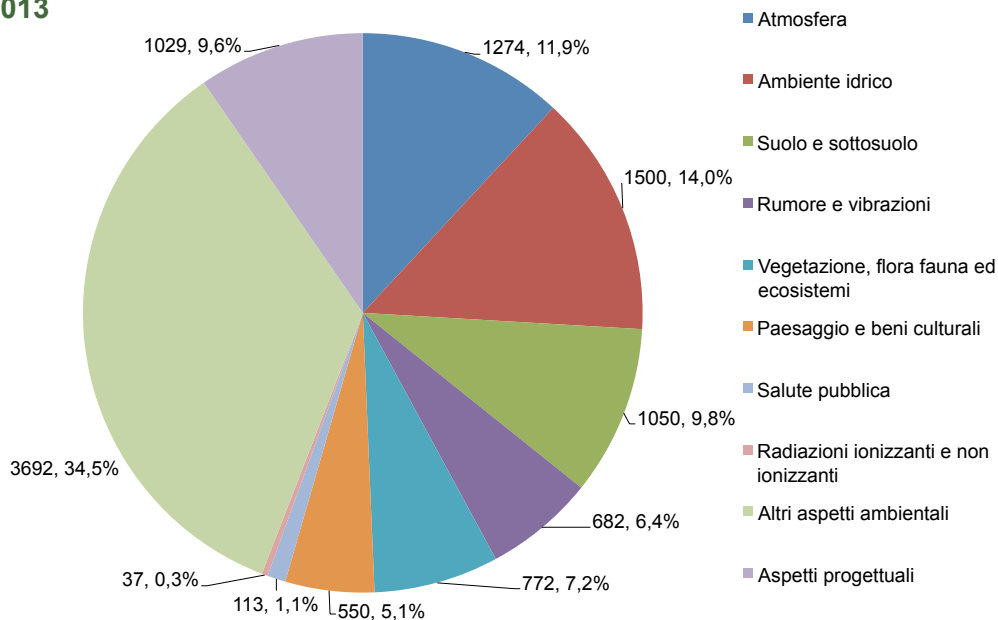
Ai fini della verifica dell'ottemperanza i decreti in genere individuano, nel corpo prescrittivo, i soggetti cui viene delegata tale verifica, che può concretizzarsi in azioni molto diverse:

- a livello documentale, sugli elaborati progettuali, per verificare la rispondenza dei contenuti del progetto alle prescrizioni di carattere ambientale;
- in campo, attraverso sopralluoghi, durante le fasi di cantiere e dopo la realizzazione dell'opera;

- attraverso la verifica dei monitoraggi, accertandosi della corretta esecuzione del piano di monitoraggio e verificando i risultati di monitoraggio sia tramite l'analisi dei dati inviati dal proponente, sia tramite l'effettuazione in parallelo di rilievi.

È stata condotta un'analisi quantitativa delle prescrizioni di competenza del MATTM, in cui il MATTM è sia il soggetto che ha impartito la prescrizione, sia quello cui spetta la verifica, riferendole alle diverse componenti/fattori ambientali: "Atmosfera", "Ambiente idrico", "Suolo e sottosuolo", "Rumore e vibrazioni", "Vegetazione, flora fauna ed ecosistemi", "Paesaggio e Beni culturali", "Salute pubblica", "Radiazioni ionizzanti e non ionizzanti". Inoltre, sono state classificate sotto la voce "Altri aspetti ambientali" le prescrizioni che si riferiscono ai rifiuti, al monitoraggio ambientale, agli interventi di mitigazione, ai ripristini ambientali, all'inquinamento luminoso, agli aspetti legati alla fase di cantiere non riconducibili a una componente ambientale, all'utilizzo dei manuali organici (manuali contenenti procedure di certificazione, di analisi, di accettazione e di verifica e controllo dei rifiuti, di sicurezza, di qualificazione e formazione del personale, interventi di bonifica) ai piani di sicurezza ed emergenza, agli aspetti di progetto non riconducibili a una componente ambientale, agli aspetti amministrativi. Quelle che considerano gli aspetti progettuali di miglioramento dell'effetto del progetto sull'ambiente sono state classificate come "Aspetti progettuali". Considerando che una singola prescrizione può contenere informazioni riguardanti più componenti/fattori ambientali si è suddivisa la stessa in funzione delle componenti ambientali contenute. Su un totale di 10.699 prescrizioni conteggiate con il criterio sopra esposto, un cospicuo numero di prescrizioni ricade nella categoria "Altri aspetti ambientali" (3.692) e "Aspetti progettuali" (1.029), mentre le componenti/fattori ambientali più popolate sono "Ambiente idrico" (1.500) "Atmosfera" (1.274), "Suolo e sottosuolo" (1.050).

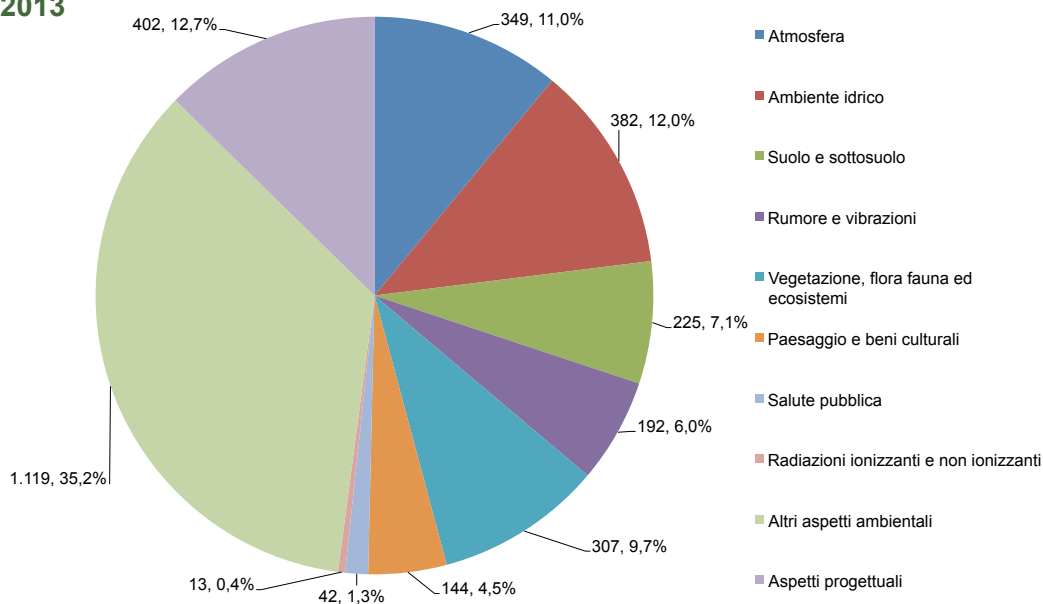
**Figura 14.3: Numero di prescrizioni di competenza del MATTM, contenute nei decreti VIA per componente/fattore ambientale riferite al periodo 1989-2013**



Fonte: Elaborazione ISPRA su dati MATTM

Se consideriamo i decreti formulati negli ultimi 6 anni<sup>2</sup>, il numero totale di prescrizioni impartite dal MATTM, calcolate secondo il criterio sopra esposto, sono 3.175 (in media 529 prescrizioni/anno), contro le 6.250 dei 18 anni precedenti (in media 347 prescrizioni/anno). Nel periodo 2008-2013 le prescrizioni più numerose impartite dal MATTM, contenute nei decreti VIA, sono: "Altri aspetti ambientali" e "Aspetti progettuali", mentre le componenti/fattori ambientali più popolate sono "Ambiente idrico" (382), "Atmosfera" (349) e "Vegetazione, flora fauna ed ecosistemi" (307).

**Figura 14.4: Numero di prescrizioni di competenza del MATTM, contenute nei decreti VIA, per componente/fattore ambientale riferite al periodo 2008-2013**



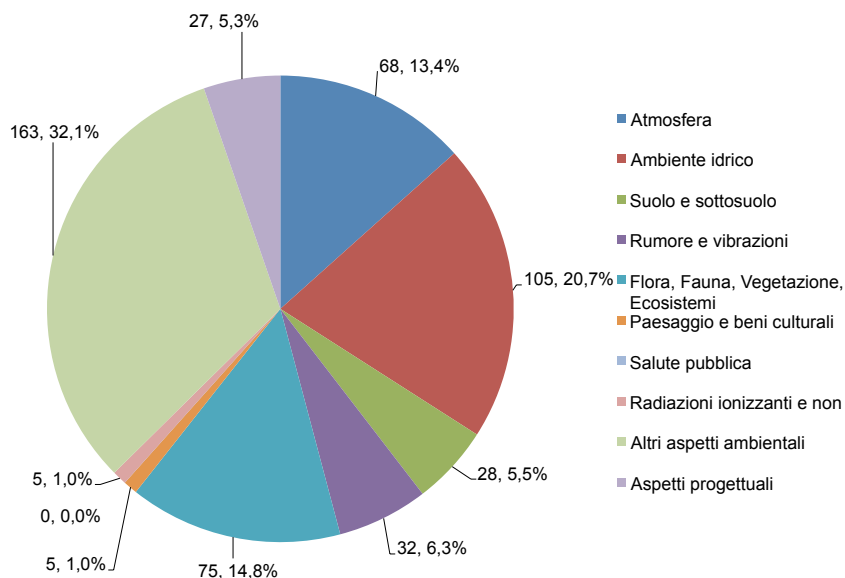
Fonte: Elaborazione ISPRA su dati MATTM

Si riporta di seguito il numero di prescrizioni che prevedono attività da parte di ISPRA<sup>3</sup> per componente/fattore ambientale riferite al periodo 1989-2013. Queste prescrizioni si aggiungono a quelle di competenza MATTM. Il totale delle prescrizioni che coinvolgono ISPRA sono 508, di queste 163 coinvolgono "Altri aspetti ambientali", mentre le componenti ambientali più ricorrenti sono: "Ambiente idrico" (105), "Vegetazione, flora fauna ed ecosistemi" (75) e "Atmosfera" (68).

<sup>2</sup> Dal 2008 ISPRA supporta, su esplicita richiesta, la Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale nell'analisi degli studi di impatto ambientale

<sup>3</sup> Sono state considerate come ISPRA le prescrizioni attribuite nel tempo ad ANPA, APAT, ICRAM, INFS, ISPRA

**Figura 14.5: Numero di prescrizioni di competenza ISPRA contenute nei decreti VIA per componente/fattore ambientale riferite al periodo 1989-2013**

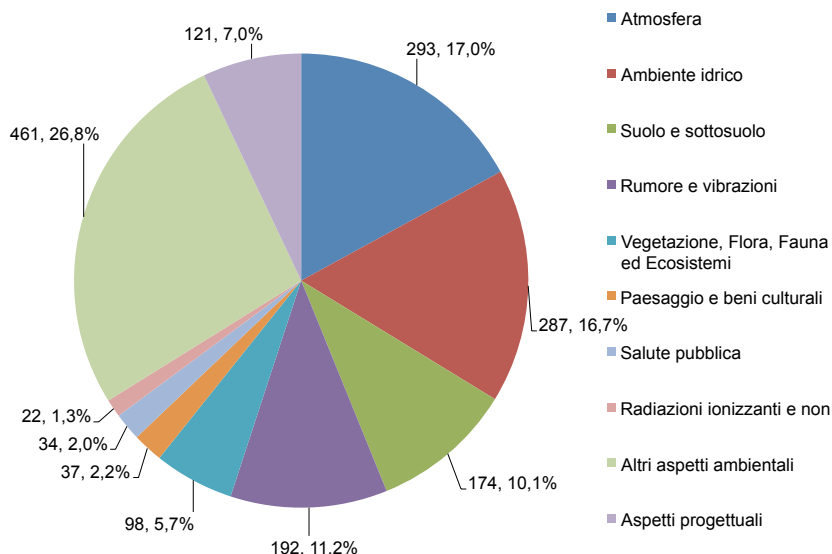


Fonte: Elaborazione ISPRA su dati MATTM

Nella figura 14.6 si riporta il numero di prescrizioni, di competenza ARPA/APPA, per componente/fattore ambientale riferite al periodo 1989-2013. Queste prescrizioni si aggiungono a quelle di competenza MATTM. Il totale delle prescrizioni che coinvolgono le ARPA/APPA sono 1719, di queste 461 coinvolgono "Altri aspetti ambientali", mentre le componenti ambientali più ricorrenti sono: "Atmosfera" (293) "Ambiente idrico" (287) e "Rumore e vibrazioni"(192).



**Figura 14.6: Numero di prescrizioni di competenza ARPA/APPa contenute nei decreti VIA per componente/fattore ambientale riferite al periodo 1989-2013**



Fonte: Elaborazione ISPRA su dati MATTM

Spesso le prescrizioni prevedono azioni congiunte di ISPRA e delle ARPA/APPa. In sintesi dall'analisi fatta emerge con chiarezza:

1. Un progressivo incremento del coinvolgimento del Sistema agenziale nelle verifiche di ottemperanza delle prescrizioni e dei monitoraggi, spesso chiamando in causa per una stessa verifica sia ISPRA sia le ARPA/APPa competenti territorialmente.
2. Un progressivo aumento del numero delle prescrizioni associate ai decreti di compatibilità ambientale, spesso caratterizzate dalle criticità discusse in precedenza che ne rendono complicata, e a volte problematica, la concreta esecuzione e, di conseguenza, la connessa verifica dell'ottemperanza.

Per quanto riguarda il punto 1 è necessario, allorché per una medesima prescrizione sono chiamate in causa sia ISPRA sia le ARPA/APPa competenti, lavorare per massimizzare le sinergie ed eliminare duplicazioni e/o ridondanze con un'efficace attività di dialogo e cooperazione. Per quanto riguarda il punto 2, va rilevato che l'aumento in numero delle prescrizioni può prestarsi a letture multiformi: volendo semplificare, da una parte si può vedere in questo una risposta a una maggiore sensibilità ambientale e quindi a maggiori e più pressanti sollecitazioni di salvaguardia dell'ambiente e del territorio; dall'altra si potrebbe pensare che l'aumento, a volte molto marcato, delle prescrizioni sia orientato a sanare in qualche modo carenze che non è stato possibile risolvere nella fase procedimentale di VIA.

Certo un quadro prescrittivo non sobrio, ridondante e con le menzionate criticità di alcune prescrizioni che talora ne rendono problematica l'attuazione (e la verifica), rischia di rafforzare il pregiudizio di chi percepisce la VIA come una complicazione burocratica più che come uno strumento per tutelare l'ambiente, senza contare le gravi diseconomie procedurali e amministrative connesse a tale stato di cose. Per questo motivo sarebbe auspicabile intraprendere un'incisiva azione che, partendo dal migliorare la qualità degli Studi di Impatto Ambientale, tenda a pervenire a valutazioni di compatibilità ambientale che coniughino sobrietà con chiarezza, incisività ed efficacia.

## Introduzione VAS

La Valutazione Ambientale Strategica (VAS) contribuisce a pianificazioni e programmazioni attente alla protezione dell'ambiente e che concorrono al perseguimento degli obiettivi di sostenibilità. Essa è regolata dalla Direttiva 2001/42/CE, recepita in Italia dal D.Lgs. 152/2006. La sostenibilità rappresenta il filo conduttore per rendere effettivi l'integrazione e il coordinamento delle pianificazioni e delle programmazioni afferenti a diversi settori e scale territoriali. La VAS si applica a tutti i piani e programmi (p/p) che possono avere effetti significativi sull'ambiente e sul patrimonio culturale, secondo quanto stabilito dal D.Lgs. 152/2006. Essa ha inizio contestualmente all'elaborazione dei piani/programmi e prosegue parallelamente al loro intero sviluppo per garantire l'integrazione degli aspetti ambientali e di sostenibilità nella pianificazione/programmazione. Componenti fondamentali della VAS sono: la partecipazione di tutti i soggetti interessati all'iter di pianificazione (i cui contributi devono essere presi in considerazione), la valutazione delle ragionevoli alternative in base agli obiettivi di sostenibilità, all'ambito territoriale del piano e ai possibili effetti sull'ambiente; risulta inoltre fondamentale il monitoraggio degli effetti ambientali e del perseguimento degli obiettivi di sostenibilità nel corso dell'attuazione del piano/programma.

La VAS è divenuta obbligatoria con l'entrata in vigore della parte seconda del D.Lgs. 152/2006 il 31 luglio 2007, mentre le modifiche apportate dal D.Lgs. 4/2008 sono entrate in vigore il 13 febbraio 2008; ulteriori modifiche si sono avute con il D.Lgs. 128/2010. I piani e programmi la cui approvazione compete agli organi dello Stato sono sottoposti a VAS in sede statale; quelli la cui approvazione compete a regioni, province autonome o enti locali, sono sottoposti a VAS secondo le leggi regionali di recepimento.

A livello statale i primi passi verso l'applicazione della Direttiva 2001/42/CE sono stati condotti nella VAS dei programmi operativi (PO) dei fondi strutturali 2007-2013, elaborati e adottati in assenza della legge nazionale di recepimento della Direttiva VAS. I processi di VAS in sede statale attivati dal 2007 al 2013 sono 32 (compresa una **verifica di assoggettabilità** e quei processi parzialmente corrispondenti al D.Lgs. 152/2006, in quanto avviati prima dell'entrata in vigore del decreto). Di questi, 2 sono stati attivati nel 2013. La maggior parte riguarda Piani dei Settori (PdS) della gestione delle acque (12) e dell'energia (7). Dei 32 p/p quelli che hanno come riferimento l'intero territorio nazionale sono 7, tra cui uno escluso con verifica di assoggettabilità dalla procedura completa di VAS e 5 edizioni annuali del Piano di sviluppo della rete elettrica nazionale (PdS); inoltre, la pianificazione dei distretti idrografici copre l'intero territorio nazionale considerando l'insieme dei piani. Il PdS è il solo piano divenuto vigente sull'intero territorio nazionale a essere stato elaborato con VAS. Nel 2013 sono divenuti vigenti con VAS 5 piani, tutti relativi alla gestione dei distretti idrografici. Il totale dei piani divenuti vigenti con processo di VAS fino al 2013 è pari a 13, ovvero circa il 40% dei processi di pianificazione finora avviati con VAS. Tra gli altri 19 p/p avviati con VAS, in 10 casi non è ancora stato espresso il **parere motivato**. Il portale delle valutazioni ambientali VIA-VAS ([www.va.minambiente.it](http://www.va.minambiente.it)) del Ministero dell'ambiente garantisce l'accesso alle informazioni amministrative e tecniche relative alle procedure di VAS di competenza statale.

Nel 2012 sono state avviate le prime procedure di revisione dei piani così come previsto dall'art. 15 c.2, del D.Lgs. 152/06, per tenere conto delle risultanze del parere motivato prima dell'approvazione dei piani. Le revisioni sono state attivate per gran parte dei piani dei distretti idrografici e per il PdS 2011. Alcune delle revisioni stanno richiedendo tempi lunghi e forti impegni. Sempre a partire dal 2012 sono state avviate le prime procedure integrate di VIA-VAS per i piani regolatori portuali, così come previsto dall'art. 6 c. 3-ter del D.Lgs. 152/06.

Va rilevato che in generale nei PO nazionali le azioni non risultano adeguatamente definite, e in questi casi le valutazioni sono state limitate principalmente all'analisi dello stato dell'ambiente *ex ante*. La valutazione di eventuali impatti negativi delle azioni è stata rimandata alle fasi successive di attuazione dei PO.

.....  
*La VAS si applica a tutti i piani e programmi che possono avere effetti significativi sull'ambiente e sul patrimonio culturale, secondo quanto stabilito dal D.Lgs. 152/2006.*  
.....

.....  
*Il totale dei piani divenuti vigenti con processo di VAS fino al 2013 è pari a 13, ovvero, circa il 40% dei processi di pianificazione finora avviati con VAS.*  
.....

Inoltre, nel caso dei piani di gestione dei distretti idrografici la definizione delle misure del piano e la loro valutazione è risultata condizionata dall'assenza di un'adeguata base conoscitiva degli aspetti ambientali di pertinenza.

Per sua natura la VAS si confronta con la difficoltà di verificare le ricadute di scelte socioeconomiche a lungo termine su numerose matrici ambientali tra di loro interagenti, solitamente interessate dall'azione congiunta di una sommatoria di interventi, piani e progetti. Inoltre, i diversi aggiustamenti normativi succedutisi hanno delineato un processo di VAS che richiede tuttora una maggior definizione di alcuni aspetti quali: l'integrazione tra le diverse procedure di valutazione (VAS-VIA, VAS-VInCA), l'ambito di applicazione (in alcuni casi) e l'implementazione del monitoraggio degli effetti ambientali. Tali approfondimenti potrebbero essere oggetto delle norme tecniche, previste dall'art. 34, c.1 del D.Lgs. 152/06, ad oggi ancora non emanate. Per quanto riguarda il livello regionale si rileva la mancanza di un approccio armonizzato e uniforme. Alcune regioni hanno recepito con proprie leggi il D.Lgs. 152/06, altre hanno definito specifici aspetti, mentre altre fanno riferimento al detto D.Lgs. per l'intera procedura.

Si riportano di seguito alcune problematiche sullo stato di applicazione della VAS, prendendo spunto dal rapporto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, Direzione per le valutazioni ambientali (MATTM-DVA) "Monitoraggio sull'applicazione della VAS in Italia", predisposto sulla base delle risultanze di un questionario inviato dal MATTM alle regioni e province autonome, come previsto dall'art 7, c. 8 del D.Lgs. 152/06.

- È necessario che avvenga quanto prima l'adeguamento della strategia nazionale di sviluppo sostenibile, prevista dal D.Lgs. 152/06, per fornire alle VAS il quadro di riferimento.
- Relativamente ai piani di monitoraggio VAS si riscontra una disomogeneità di approcci; è auspicabile, inoltre, una maggiore integrazione con il monitoraggio VIA, per arrivare a un insieme di dati omogeneo, confrontabile e acquisibile da tutti i soggetti coinvolti.
- È necessario migliorare i meccanismi di collaborazione tra i diversi soggetti istituzionali coinvolti e, in generale, rendere più efficace il coinvolgimento dei diversi soggetti competenti e portatori di interessi; ciò in particolare laddove la frammentazione amministrativa tende a ostacolare la coerenza della pianificazione con gli obiettivi di sostenibilità.
- La partecipazione del pubblico è molto spesso non adeguatamente considerata; ad esempio, di frequente non è presentata una documentazione adatta a informare i soggetti non tecnici: la sintesi non tecnica è comunque troppo voluminosa e rimane di livello tecnico.
- Le alternative di piano spesso non sono presenti o sono strumentali alla selezione preventiva di un'unica opzione.

.....  
ISPRa ha sviluppato un quadro di riferimento a supporto dell'applicazione della VAS, che organizza obiettivi di sostenibilità ambientale e relativi indicatori.  
.....

ISPRa ha sviluppato un quadro di riferimento a supporto dell'applicazione della VAS, che organizza obiettivi di sostenibilità ambientale e relativi indicatori. Inoltre, l'Istituto ha fornito supporto al MATTM nella predisposizione di una metodologia per la pianificazione del monitoraggio VAS. Recentemente ha elaborato gli "Elementi per l'aggiornamento delle norme tecniche in materia di valutazione ambientale", anche in base all'esperienza maturata nell'ambito del supporto tecnico-scientifico fornito alla Commissione tecnica VIA-VAS per le procedure VAS in sede statale e al MATTM-DVA per le VAS regionali e dei programmi dei fondi strutturali. Gli strumenti succitati sono pubblicati e disponibili sul sito web dell'ISPRa.

Per quanto riguarda lo stato di applicazione della VAS a livello regionale e locale, il reperimento delle informazioni risulta particolarmente complesso per quelle regioni che hanno dato delega in materia di VAS alle province, ai comuni o ad altre amministrazioni. Circa le quantità di procedure regionali di VAS e di verifiche di assoggettabilità svolte nel 2012, si dispone di alcune indicazioni derivate dal succitato rapporto del MATTM-DVA. Le informazioni riguardano le procedure che hanno portato a parere motivato o a provvedimento di assoggettabilità. I dati non sono completi in quanto non sono stati ricevuti due questionari. I dati disponibili sono piuttosto disomogenei a livello territoriale per via del differente grado di avanzamento della pianificazione nelle diverse regioni. Inoltre, essi presentano aggregazioni molto ampie di p/p (3 tipologie: fondi strutturali, piani territoriali e di settore, piani intercomunali e comunali). Le regioni

per cui nel 2012 si riscontra il maggiore numero di piani con VAS, soprattutto a livello intercomunale/comunale, sono la Lombardia e l'Emilia-Romagna seguite dalla Provincia autonoma di Trento e dalla Toscana. Emerge chiaramente che il maggior numero di VAS in cui è stato emesso un parere motivato nel 2012 riguarda i piani intercomunali/comunali, circa l'88% del totale. I dati riferiti alle verifiche di assoggettabilità mostrano che gran parte delle verifiche svolte nel 2012 sono concentrate nelle regioni Emilia Romagna (22%), Lombardia (17%), Veneto (13%), Friuli Venezia Giulia (12%) e Marche (9%): insieme coprono il 74% circa del totale. Dai dati sulle verifiche di assoggettabilità emerge inoltre, che il 96% delle verifiche condotte hanno come esito l'esclusione dalla VAS, gran parte di cui (69%) subordinate al rispetto di determinate prescrizioni.

Anche in considerazione della suddetta parzialità di informazioni reperibili sulle VAS regionali e locali, si presenta di seguito un approfondimento su una selezione di processi di pianificazione con VAS di livello regionale, scelti anche per la rilevanza strategica nello sviluppo delle politiche ambientali, per i quali è stata effettuata la ricerca di informazioni.

### Applicazione della VAS a una selezione di processi di pianificazione regionale

Il presente approfondimento è relativo all'applicazione della VAS ad alcuni strumenti di pianificazione regionale: piano energetico regionale, piano regionale dei trasporti, piano regionale di gestione dei rifiuti, piano regionale di tutela delle acque, piano regionale di qualità dell'aria, piano territoriale regionale e piano paesaggistico regionale.

Le tipologie di piani da monitorare sono state scelte in base alle seguenti motivazioni:

- sono piani che possono generare effetti significativi sull'ambiente ai sensi della Direttiva 2001/42/CE e del D.Lgs. 152/2006 e s.m.i. e sono quindi assoggettati a VAS;
- sono tutti istituiti da disposizioni legislative nazionali e ciò consente di effettuare un confronto omogeneo tra le regioni;
- rivestono un ruolo strategico per l'attuazione delle politiche ambientali e di sviluppo del territorio.

Le informazioni qui riportate forniscono altresì indicazioni utili per verificare che gli indirizzi di sviluppo sostenibile siano attuati mediante l'integrazione della valutazione ambientale strategica in specifici piani. Il complesso delle informazioni sui processi di pianificazione considerati sono riportate nell'indicatore *Piani con applicazione della VAS in sede statale e regionale*, all'interno del capitolo 18 "Strumenti per la pianificazione ambientale" dell'Annuario dei dati ambientali ISPRA. In particolare, per ognuno dei piani sono riportati gli estremi del provvedimento amministrativo con cui è divenuto vigente, ed è monitorato lo stato di applicazione della valutazione ambientale strategica. Tali informazioni forniscono anche un contributo per la fase tecnica di analisi delle relazioni tra piani prevista nel processo di VAS (la cosiddetta analisi di coerenza esterna).

La distribuzione geografica delle suddette tipologie di piani è rappresentata nelle figure riportate in seguito. Nelle figure sono presi in considerazione i piani completi e vigenti e l'eventuale applicazione della VAS. Un piano viene considerato completo quando è vigente un unico piano per la tipologia considerata, oppure sono vigenti tutti gli stralci di piano (piani parziali) che eventualmente lo compongono, di modo che si possa ricostruire un quadro organico per quella tipologia di pianificazione. Per esempio, il piano regionale di gestione dei rifiuti può essere composto dal piano dei rifiuti urbani e da quello dei rifiuti speciali. Per quelle regioni in cui il piano territoriale o quello paesaggistico assumono entrambe le valenze, essi possono essere conteggiati come due piani distinti, ovvero uno territoriale e uno paesaggistico.

Nelle tabelle seguenti sono riportati i dati di sintesi sul grado di applicazione della VAS con il dettaglio per ciascuna tipologia di piano. Le tabelle riguardano rispettivamente: i processi di pianificazione con VAS (Tabella 14.1), i piani completi con VAS (Tabella 14.2) e quanto avvenuto nel 2013 riguardo ai processi di pianificazione con VAS (Tabella 14.3). Nella Tabella 14.1 sono comprese anche le VAS sui piani parziali, sulle modifiche di piano, le verifiche di assoggettabilità a VAS e alcuni casi particolari. Sono inoltre considerate le VAS avviate prima dell'entrata in vigore del D.Lgs. 152/06, svolte direttamente con riferimento alla Direttiva 42/2001/CE o a specifiche norme regionali. Tra i "processi avviati con VAS" si considerano le applicazioni di VAS sui piani in elaborazione, sui piani non ancora vigenti (che sono stati formalizzati con adozione, approvazione preliminare, ecc.) e sui piani vigenti (approvazione definitiva e pubblicazione). Nei "piani vigenti con VAS" (Tabella 14.1) sono conteggiati anche i singoli piani parziali, mentre nella voce "piani completi con VAS" (Tabella 14.2) si considerano solo i piani completi, come precedentemente definiti. Nella Tabella 14.2 i "piani completi" comprendono anche quelli senza VAS. Inoltre sono riportati: i rapporti percentuali tra i piani completi con VAS e tutti i piani previsti dalla normativa (147 in tutto, ovvero 7 piani per 21 regioni/province); i rapporti percentuali tra i piani completi con VAS e tutti quelli completi. Relativamente al 2013, in Tabella 14.3 sono evidenziati i nuovi processi VAS avviati, i piani (anche parziali) divenuti vigenti con VAS e i piani divenuti completi con VAS.

**Tabella 14.1: Processi di pianificazione con VAS a dicembre 2013**

Processo/Piano	Piano energetico regionale	Piano regionale dei trasporti	Piano regionale di gestione dei rifiuti	Piano territoriale regionale	Piano paesaggistico regionale	Piano regionale di tutela delle acque	Piano regionale di qualità dell'aria
Processi avviati VAS (106)	18	13	25	15 <sup>a</sup>	13 <sup>a</sup>	15	14
				21			
Piani vigenti con VAS (46)	7	3	13	6 <sup>a</sup> (40%)	2 <sup>a</sup> (15%)	9	7
				7			
Processi vigenti con VAS (43%)	39%	23%	52%	33%		60%	50%
Fonte: Elaborazione ISPRA su dati delle regioni e province autonome							
<b>Legenda:</b>							
* Per quelle regioni in cui il piano territoriale o quello paesaggistico assumono entrambe le valenze, essi vengono conteggiati come due piani distinti, mentre in basso viene conteggiato il numero di piani effettivi							
<b>Nota:</b>							
Dove non specificato l'unità di misura è n. (valore assoluto)							

Per quanto riguarda i processi di pianificazione con VAS si nota come maggiori siano quelli relativi alla gestione dei rifiuti (25) e minori quelli paesaggistici e dei trasporti (13). Il totale dei processi di pianificazione con VAS monitorati dallo studio è di 106. Tra i piani (anche parziali) vigenti con VAS, si distinguono ancora i piani dei rifiuti (13) e quelli dei trasporti (3). Il totale dei piani (anche parziali) vigenti con VAS è di 46. Questo dato rappresenta circa il 43% dei processi VAS avviati. Il 60% dei processi di pianificazione con VAS relativi alle acque sono diventati piani vigenti, mentre ciò è avvenuto finora solo per il 15% dei processi di pianificazione paesaggistica.

**Tabella 14.2: Piani completi con VAS a dicembre 2013**

Processo/Piano	Piano energetico regionale	Piano regionale dei trasporti	Piano regionale di gestione dei rifiuti	Piano territoriale regionale	Piano paesaggistico regionale	Piano regionale di tutela delle acque	Piano regionale di qualità dell'aria
Piani completi previsti dalla normativa (147)	21	21	21	21	21	21	21
Piani completi (109)	18	13	20	13	13	14	18
Piani completi con VAS (36)	7	1	8	4	1	9	6
%							
Piani completi con VAS / piani completi (33%)	39	8	40	31	8	64	33
Piani completi con VAS / piani completi previsti (24%)	33	5	38	19	5	43	29
Fonte: Elaborazione ISPRA su dati delle regioni e province autonome							

Per quanto riguarda i piani completi si riscontra un numero elevato di piani di gestione dei rifiuti (20 su 21), piani energetici e piani di qualità dell'aria (18 su 21). Per gli altri tipi di piano il livello di risposta risulta inferiore (13-14 su 21). Da un'analisi geografica (figure di seguito) si evince che in Emilia-Romagna, Provincia di Trento, Marche e Umbria sono completi tutti i piani presi in esame. In Basilicata, Calabria e Sardegna sono completi solo 3 piani tra quelli considerati. Dunque, nel 2013 l'insieme dei piani completi sale a 109, ovvero circa il 74% del totale previsto dalla normativa (147).

Tra i piani completi con VAS si distinguono da una parte quelli di tutela delle acque (9 su 21, 43% circa) e dall'altra quelli dei trasporti e quelli paesaggistici (1 su 21, circa il 5%). Il totale dei piani completi con VAS è di 36, che rappresenta circa il 24% di tutti i piani previsti dalla normativa (147) e il 33% circa dei piani attualmente completi e vigenti (109). Dall'analisi della distribuzione geografica (figure seguenti) si evince come l'Emilia-Romagna sia la regione con il maggior numero di piani completi con VAS (5 su 7). Nella Provincia di Bolzano, in Molise e in Calabria non sono vigenti strumenti di pianificazione, anche parziali, elaborati con processo VAS, tra quelli considerati. La Lombardia è la regione che ha attivato il maggior numero di processi VAS (9), mentre la Provincia di Bolzano non ne ha attivati. Il Friuli-Venezia Giulia è la regione in cui sono divenuti vigenti il maggior numero di piani (anche parziali) con VAS (7, circa l'88% dei processi attivati); mentre la Provincia di Trento è attualmente l'unica ad aver reso piani vigenti con VAS tutti i processi attivati (3 su 3).

Dei 36 piani completi con VAS, solo 16 (circa il 44%) lo sono stati ai sensi del D.Lgs. 152/06, ovvero appena il 15% circa di tutti quelli attualmente completi e l'11% circa di tutti quelli previsti dalla normativa.

**Tabella 14.3: Processi di pianificazione con VAS nel 2013**

Processo/Piano	Piano energetico regionale	Piano regionale dei trasporti	Piano regionale di gestione dei rifiuti	Piano territoriale regionale	Piano paesaggistico regionale	Piano regionale di tutela delle acque	Piano regionale di qualità dell'aria
Processi avviati con VAS (9)	3	2	2	1 <sup>a</sup>	1 <sup>a</sup>	0	1
				1			
Piani divenuti vigenti con VAS (8)	1	2	2	1	0	0	2
Piani divenuti completi con VAS (4)	1	1	0	0	0	0	2

Fonte: Elaborazione ISPRA su dati delle regioni e province autonome

**Legenda:**

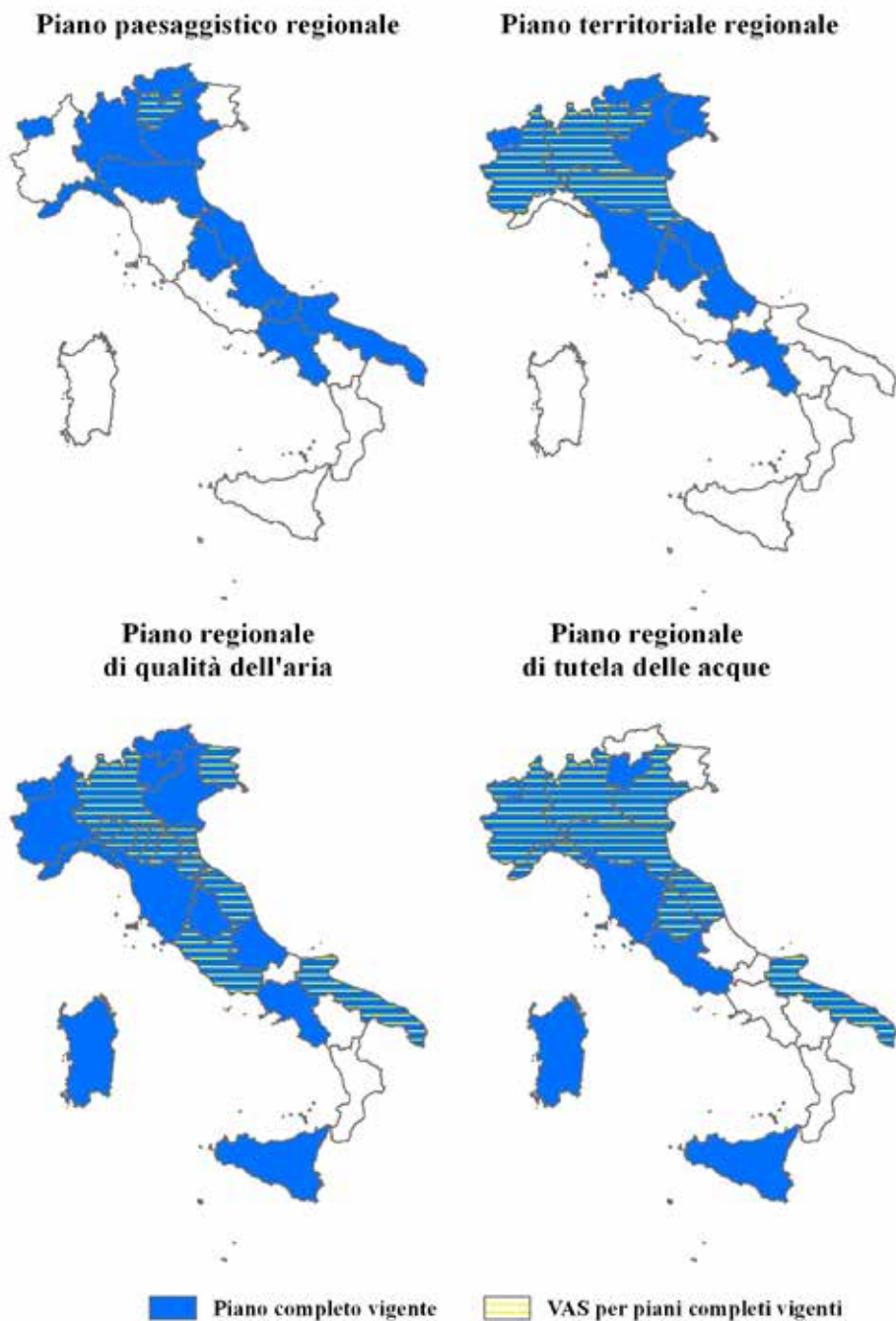
<sup>a</sup> Per quelle regioni in cui il piano territoriale o quello paesaggistico assumono entrambe le valenze, essi vengono conteggiati come due piani distinti, mentre in basso viene conteggiato il numero di piani effettivi

Nel 2013 sono stati completati 4 piani: il piano energetico della Provincia di Trento, quello dei trasporti del Friuli-Venezia Giulia e quelli di qualità dell'aria della Lombardia e del Friuli-Venezia Giulia. Solo quelli del Friuli-Venezia Giulia sono piani che prima erano incompleti, mentre gli altri due sostituiscono piani precedentemente già completi. Nell'ultimo anno sono stati avviati nuovi processi di VAS in numero minore degli anni scorsi: 9 a fronte di 18 nel 2012 e 13 nel 2011. Nel 2013 ne sono stati avviati 3 nuovi per i piani energetici e nessuno per i piani di tutela delle acque. Sono entrati in vigore con, inoltre, VAS 8 piani, di cui 2 ciascuno per i rifiuti, l'aria e i trasporti, 1 per l'energia, 1 per i piani territoriali/paesaggistici e nessuno per le acque.

Per maggiori informazioni circa i dettagli dello studio si rimanda alla consultazione della versione integrale dell'Annuario dei dati ambientali e della Banca dati degli indicatori.

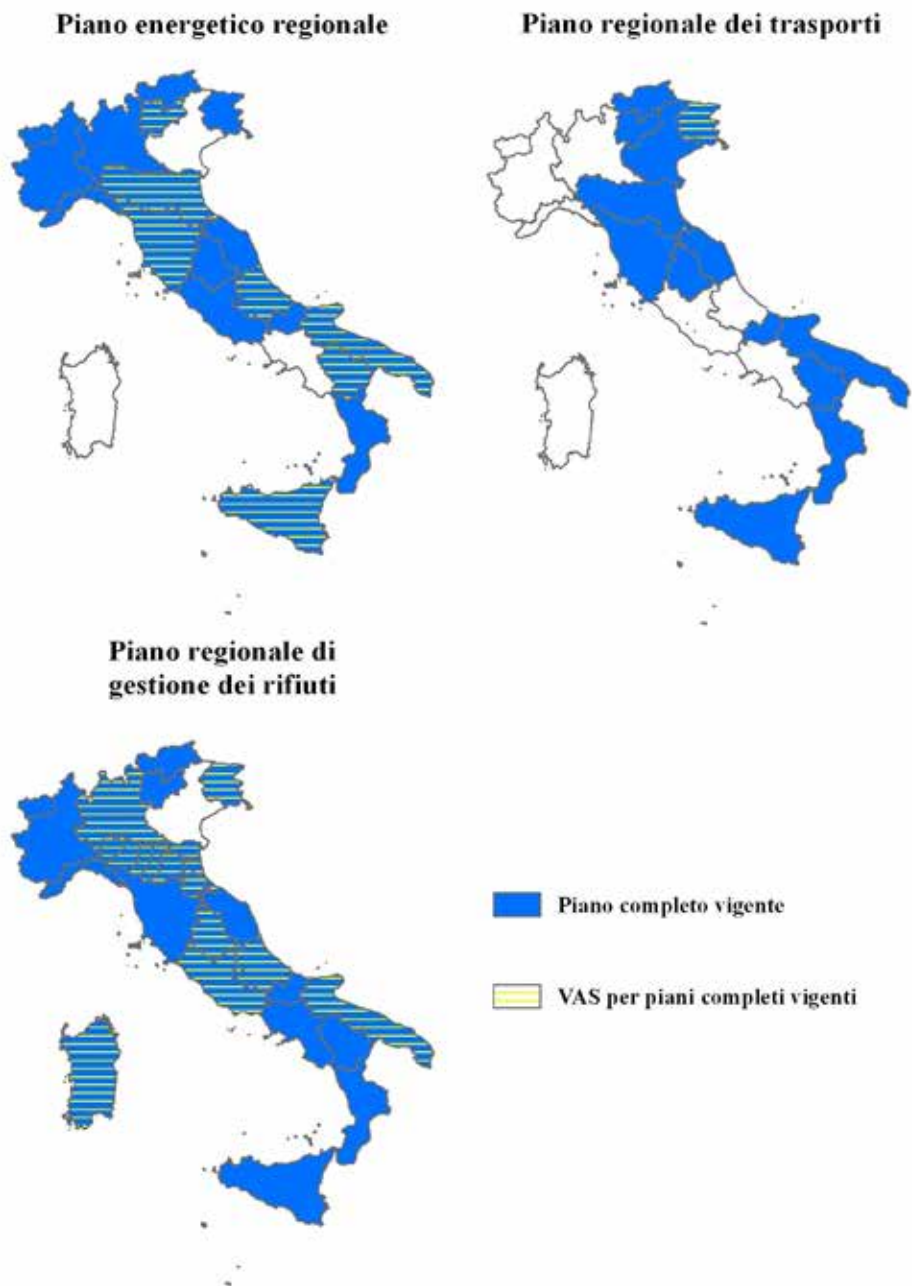


Figura 14.7a : Distribuzione geografica dei piani completi e applicazione della VAS



Fonte: ISPRA

Figura 14.7b: Distribuzione geografica dei piani completi e applicazione della VAS



Fonte: ISPRA

## Introduzione AIA

Il procedimento per il rilascio dell'**Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA)** è disciplinato dal D.Lgs. 152/2006 - Parte seconda - Titolo III-bis, così come modificato dal D.Lgs. 128/2010, e si inquadra nell'ambito delle azioni finalizzate alla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento<sup>4</sup>.

In particolare, tale procedura autorizzativa permette di definire caso per caso gli elementi distintivi dell'esercizio di tali attività IPPC<sup>5</sup>, inclusi i valori limite da rispettare per le emissioni di inquinanti nell'ambiente, le misure per evitare, ove possibile, o ridurre il loro impatto complessivo su tutte le matrici ambientali, avviando un procedimento di miglioramento del consumo delle risorse e della relativa gestione dei rifiuti nonché il **Piano di Monitoraggio e Controllo (PMC)** che identifica le attività di autocontrollo (a cura del Gestore) e di controllo (a cura dell'Autorità di Controllo) per la verifica di conformità dell'esercizio dell'impianto alle condizioni prescritte nell'AIA rilasciata.

A tal fine è fondamentale il confronto con le **migliori tecniche disponibili (MTD)** per ciascuna tipologia di insediamento IPPC, per migliorare le prestazioni ambientali di queste attività industriali attraverso l'adozione di una serie di accorgimenti e dispositivi di riduzione dell'inquinamento sugli impianti. L'AIA sostituisce le seguenti autorizzazioni:

- a) autorizzazione alle emissioni in atmosfera;
- b) autorizzazione scarico idrico in acque superficiali, sul suolo e nel sottosuolo;
- c) autorizzazione allo scarico in rete fognaria;
- d) autorizzazione a realizzare, modificare e esercire impianti di smaltimento o recupero rifiuti;
- e) autorizzazione di spandimento sul suolo di liquami di insediamenti zootecnici;
- f) autorizzazione all'utilizzo in agricoltura dei fanghi derivanti dal processo di depurazione.

## Stato attuativo delle attività di rilascio dell'Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA)

La Direttiva comunitaria sulla prevenzione e la riduzione integrata dell'inquinamento (Direttiva IPPC 96/61/CE), ha interessato quasi 50.000 impianti in tutta l'Unione Europea<sup>6</sup>.

In Italia risultano in esercizio 5.800 impianti IPPC, principalmente concentrati nelle regioni padane. Di cui 5.510 già esistenti all'entrata in vigore della direttiva (novembre 1999). Inoltre almeno altri 283 impianti, pur avendo al tempo presentato istanza di AIA, non sono più soggetti a ridimensionamento).

Le attività produttive relative a impianti strategici (raffinerie, grandi centrali termoelettriche, grandi impianti chimici, acciaierie integrate, impianti *offshore*) sono soggette ad AIA statale. Nel 2011 in Italia tali attività produttive soggette ad AIA statale sono state quantitativamente censite in 177 insediamenti.

Il rilascio delle AIA statali avviene a seguito della emanazione del D.Lgs. 59/2005 con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATTM) previa conduzione da parte dello stesso Ministero di una specifica Conferenza dei Servizi basata sugli

.....  
*Il procedimento per il rilascio dell'Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA) è disciplinato dal D.Lgs. 152/2006 - Parte Seconda - Titolo III-bis*  
.....

.....  
*In Italia risultano in esercizio 5.800 impianti IPPC.*  
.....

agli obblighi IPPC (per chiusura o

.....  
*Nel 2011 in Italia le attività produttive soggette ad AIA nazionale sono state censite in 177 insediamenti.*  
.....

.....  
*Nel quadriennio 2010-2013 risultano essere state istruite 88 domande relative 14 raffinerie, 41 centrali termoelettriche, 30 impianti chimici, 2 acciaierie e 1 impianto offshore*  
.....

<sup>4</sup> Recentemente nel 2014, il Decreto Legislativo n. 46 del 4 marzo 2014 ha recepito la attuazione della Direttiva 2010/75/UE relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione dell'inquinamento)

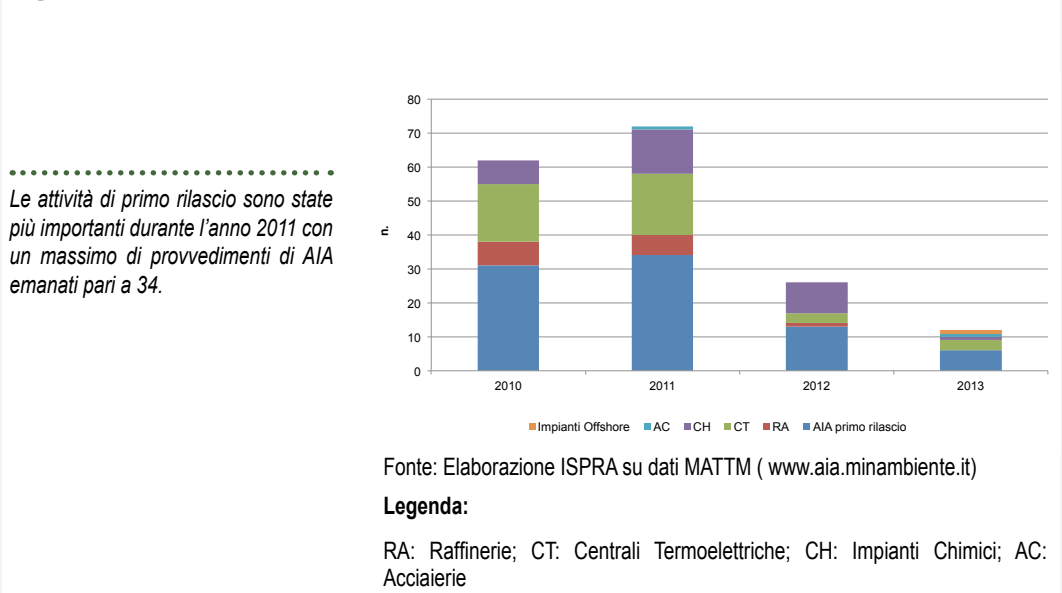
<sup>5</sup> *Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)*. Le attività elencate nell'Allegato VIII alla Parte Seconda del D.Lgs. 152/06

<sup>6</sup> Rapporto della Commissione UE relativo ai dati raccolti con i questionari sull'attuazione della Direttiva IPPC relativi al triennio 2005-2008

esiti di una istruttoria tecnica condotta da un'apposita Commissione di nomina ministeriale (Commissione istruttoria per l'AIA-IPPC), in collaborazione con l'ISPRA, sia per il supporto tecnico alle istruttorie, sia per la pianificazione delle attività di monitoraggio e controllo delle sostanze inquinanti emesse nell'ambiente. Nel quadriennio 2010-2013 risultano istruite 88 domande relative ad altrettanti impianti soggetti ad AIA statale, di cui 85 esistenti e 3 nuovi, rappresentati da 14 raffinerie, 41 centrali termoelettriche, 30 impianti chimici, 2 acciaierie e 1 impianto *offshore*.

Con riferimento ai procedimenti di primo rilascio di AIA da parte del MATTM, sono stati emanati nello stesso quadriennio 84 provvedimenti autorizzativi (per un impianto la domanda di AIA è stata ritirata) che hanno avviato le relative procedure pianificate di monitoraggio e controllo delle emissioni di sostanze inquinanti nell'ambiente.

**Figura 14.8: Stato attuativo delle attività di primo rilascio dell'AIA**



Dalla Figura 14.8 si nota che le attività di primo rilascio sono state più importanti durante l'anno 2011 con un massimo di provvedimenti di AIA emanati pari a 34. Le condizioni di esercizio stabilite nelle AIA sono quelle ritenute compatibili con la qualità ambientale del territorio circostante, ovvero con le prescrizioni ambientali definite in fase di autorizzazione alla costruzione e con le misure contenute nei piani di qualità dell'aria, delle acque, ecc. Le condizioni di esercizio devono altresì essere compatibili con requisiti minimi fissati sulla base delle indicazioni provenienti dalle migliori tecnologie disponibili e contenute nei documenti *BRefs* (*BAT Reference Documents*) emessi dall'Unione Europea (tipicamente **valori limite di emissione** in termini di concentrazione), in applicazione di considerazioni ambientali di *resource efficiency* in merito ai processi produttivi, alla gestione degli impianti e dei sistemi di monitoraggio.

.....  
*Le condizioni di esercizio stabilite nell'AIA tengono conto della compatibilità ambientale con il territorio circostante e delle Best Available Technology.*

Tali condizioni fissate dalle AIA, stabiliscono un *set* operativo di prescrizioni di riferimento per tutta la durata dell'AIA, avviando un percorso virtuoso attraverso il periodico rinnovo di questa ogni 5-6-8 anni (in funzione del sistema di gestione della qualità eventualmente adottato) e attraverso eventuali riesami di parte dei provvedimenti rilasciati a seguito dell'acquisizione di nuovi elementi istruttori.

Sulla base di quanto sopra riportato, la prima fase di rilascio delle AIA in Italia può dirsi completata, in attesa dell'avvio delle fasi successive di rinnovo, riesame e/o di aggiornamento per modifiche dei provvedimenti emessi, in funzione anche delle fasi di recepimento della nuova direttiva della Unione Europea sulle emissioni (IED).

## FOCUS

### L'abbattimento dell'inquinamento tramite le AIA

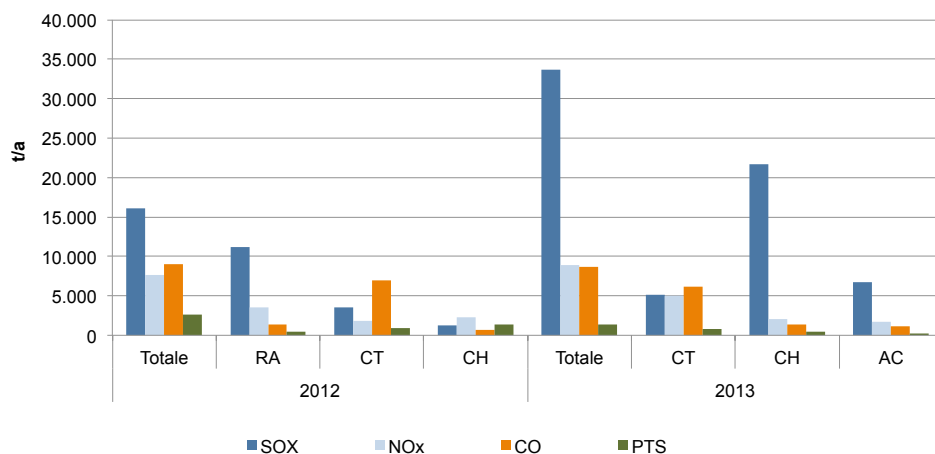
La tutela dell'ambiente e del territorio ha assunto al giorno d'oggi una valenza importante in Italia e nei Paesi della Unione Europea per la sicurezza della popolazione, anche per l'estesa e diversificata realtà dei sistemi produttivi e dei servizi, soprattutto quelli essenziali, ai quali si richiedono garanzie, oltre che di continuità e di qualità, anche di efficienza ed economia ambientale.

Tra i benefici ambientali perseguiti con il rilascio dell'AIA vi è l'eliminazione, ove possibile, o la riduzione delle sostanze inquinanti emesse nell'aria, nelle acque e nel suolo attraverso l'adozione delle migliori tecnologie disponibili (BAT), descritte nei documenti *BRef* (*BAT Reference Documents*) pubblicati dalla Commissione europea e nelle linee guida nazionali.

Tale riduzione fa seguito al censimento nel tempo della attività di tali fonti di inquinamento, attuato attraverso l'avvio del monitoraggio e controllo dell'inquinamento ambientale 'alla fonte' da cui le sostanze inquinanti vengono emesse nell'ambiente, per la verifica che l'esercizio di tali attività IPPC avvenga all'interno dei limiti stabiliti, per rispettare le condizioni di qualità ambientale sul territorio circostante e comunque imposte dall'AIA, oltre per considerazioni anche di "resource efficiency" in merito all'utilizzo sostenibile di materie prime, energia, rifiuti, ecc.

L'attività di rilascio dell'AIA ha comportato, in Italia, una riduzione significativa dell'inquinamento nell'ambiente circostante gli insediamenti delle attività IPPC – tipicamente gli stabilimenti industriali - evidenziando come l'applicazione di queste nuove tecnologie comporti effetti benefici sulla qualità ambientale.

**Figura 14.9: Riduzione di emissione autorizzata degli inquinanti SOx, NOx, CO, PTS, in t/anno per tipologia di impianto**



Fonte: Elaborazione ISPRA su dati MATTM, BREF's, D.Lgs. 152/06

**Legenda:**

RA: Raffinerie; CT: Centrali Termoelettriche; CH: Impianti Chimici; AC: Acciaierie; SOx: Ossidi di Zolfo; NOx: Ossidi di Azoto; CO: Monossido di Carbonio; PTS: Polveri Totali Sospese

In particolare, per quanto riguarda gli aspetti relativi alle sole emissioni convogliate in aria di macroinquinanti – le così dette emissioni ai camini dovute a fenomeni sostanzialmente di combustione controllata -, la situazione riferita al biennio 2012-2013 per le attività produttive soggette ad AIA statale è rappresentata nella Figura 14.9, in cui si osserva un significativo abbattimento delle principali sostanze inquinanti emesse nell'ambiente, quali SOx, NOx, CO e Polveri totali sospese, verificatosi nel tempo con il progressivo rilascio delle AIA.

In realtà, tale abbattimento è graduale ed è riferito alle attività di adeguamento impiantistico degli stabilimenti interessati che, nel corso della durata della autorizzazione ricevuta, sono impegnati ad attuare una serie di prescrizioni, modifiche e misure atte a ridurre le proprie emissioni di sostanze inquinanti nell'ambiente, anche attraverso – ad esempio – l'adozione di nuovi cicli di produzione, di combustibili differenti e di sistemi di recupero, riutilizzo e ottimizzazione.

Come si può notare nella Figura 14.9, il maggior abbattimento avvenuto nel biennio 2012-2013 riguarda principalmente gli SOx. Nel corso del 2012, le AIA rilasciate alle raffinerie hanno ridotto del 71% gli SOx e del 46% gli NOx, mentre quelle delle centrali termoelettriche hanno ridotto dell'80% il CO e quelle degli impianti chimici del 70% le polveri totali sospese.

Nel corso dell'anno 2013, invece, la riduzione degli SOx è stata del 65% per le AIA rilasciate agli impianti chimici, mentre quella degli NOx, CO e PTS è stata rispettivamente del 90%, del 71% e del 56% per le AIA rilasciate alle centrali termoelettriche, con un abbattimento complessivo per tutte queste sostanze macroinquinanti di oltre 55.000 t/anno, di cui oltre 34.000 t/anno solo di SOx. In prospettiva, anche altre considerazioni potranno farsi in analogia per le altre fonti di emissione di sostanze inquinanti sottoposte a controllo dalle AIA rilasciate, *in primis* per le altre emissioni non convogliate in aria (cioè le emissioni diffuse e fuggitive a mano a mano che vengono attuati i programmi di manutenzione avviati attraverso i Piani di Monitoraggio e Controllo delle AIA), per poi passare a considerare anche le emissioni in acqua e le produzioni dei rifiuti, di rumore, di odore e di altre forme di inquinamento.

## Bibliografia

- MATTM – Direzione Valutazioni Ambientali, 2013. *Linee guida per la predisposizione dei quadri prescrittivi nei provvedimenti di V.I.A.*  
<http://ec.europa.eu/environment/eia/home.htm>  
[www.va.minambiente.it](http://www.va.minambiente.it)  
<http://www.isprambiente.gov.it/it/temi/it/temi/valutazione-di-impatto-ambientale-via>  
D.Lgs. 152/2006 e s.m.i. Parte seconda.  
ISPRA, 2014, *Elementi per l'aggiornamento delle norme tecniche in materia di valutazione ambientale*, Manuali e Linee guida 109/2014.  
MATTM – Direzione Generale per le Valutazioni Ambientali – Divisione II, 2011-2012, *Monitoraggio sull'applicazione della VAS in Italia – Periodi di riferimento 2009-2010 e 2011*.  
Commissione UE, 2008, *Rapporto relativo ai dati raccolti con i questionari sull'attuazione della direttiva IPPC relativi al triennio 2005-2008*.  
Portale WEB del MATTM, 2013, Sito WEB IPPC-AIA.

## Glossario

### **Valutazione d'Impatto Ambientale (VIA):**

Il procedimento mediante il quale vengono preventivamente individuati gli effetti sull'ambiente di un progetto.

### **Impatto ambientale:**

L'alterazione qualitativa e/o quantitativa, diretta e indiretta, a breve e a lungo termine, permanente e temporanea, singola e cumulativa, positiva e negativa dell'ambiente, inteso come sistema di relazioni fra i fattori antropici, naturalistici, chimico-fisici, climatici, paesaggistici, architettonici, culturali, agricoli ed economici, in conseguenza dell'attuazione sul territorio di piani o programmi o di progetti nelle diverse fasi della loro realizzazione, gestione e dismissione, nonché di eventuali malfunzionamenti.

### **Provvedimento di VIA:**

Il provvedimento dell'autorità competente che conclude la fase di valutazione del processo di VIA.

### **Verifica di assoggettabilità:**

Verifica attivata allo scopo di valutare, ove previsto, se piani, programmi o loro modifiche, possano avere effetti significativi sull'ambiente ed essere, quindi, sottoposti alla fase di valutazione della VAS, considerato il diverso livello di sensibilità ambientale delle aree interessate.

### **Soggetti competenti in materia ambientale:**

Le pubbliche amministrazioni e gli enti pubblici che, per specifiche competenze o responsabilità in campo ambientale, possono essere interessate agli impatti sull'ambiente dovuti all'attuazione dei piani, programmi o progetti.

**Parere motivato:**

Il provvedimento obbligatorio, con eventuali osservazioni e condizioni, che conclude la fase di valutazione della VAS. È espresso dall'autorità competente sulla base dell'istruttoria svolta e degli esiti delle consultazioni.

**Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA):**

Provvedimento che autorizza l'esercizio di una installazione rientrante fra quelle di cui all'articolo 4, comma 4, lettera c), o di parte di essa, a determinate condizioni che devono garantire che l'installazione sia conforme ai requisiti di cui al Titolo III-bis ai fini dell'individuazione delle soluzioni più idonee al perseguimento degli obiettivi di cui all'articolo 4, comma 4, lettera c).

**Migliori Tecniche Disponibili – MTD (*Best Available Techniques – BAT*):**

La più efficiente e avanzata fase di sviluppo di attività e relativi metodi di esercizio indicanti l'idoneità pratica di determinate tecniche a costituire la base dei valori limite di emissione e delle altre condizioni di autorizzazione, intesi a evitare o ridurre in modo generale le emissioni e l'impatto sull'ambiente nel suo complesso.

**Piano di Monitoraggio e Controllo (PMC):**

Documento integrativo dell'AIA, contenente i requisiti di controllo delle emissioni che specificano la metodologia e la frequenza di misurazione, la relativa procedura di valutazione, nonché l'obbligo di comunicare al MATTM e ai comuni interessati i dati necessari per la verifica di conformità alle condizioni prescritte nell'AIA.

**Valori Limite di Emissione (VLE):** La massa espressa in rapporto a determinati parametri specifici, la concentrazione ovvero il livello di un'emissione che non possono essere superati in uno o più periodi di tempo.



## STRUMENTI VOLONTARI

### Introduzione

L'aumento della consapevolezza che la protezione dell'ambiente passa attraverso l'impegno di tutti i soggetti interessati (*stakeholders*), dalle industrie e imprese produttive ai consumatori, ha contribuito a far assumere un ruolo sempre più centrale al perseguimento degli obiettivi di miglioramento delle prestazioni ambientali da parte delle aziende e dei fornitori di servizi. Il conseguimento di tali obiettivi può esser possibile grazie all'implementazione di un "sistema di gestione" che tenga sotto controllo nel tempo le criticità ambientali che inevitabilmente scaturiscono dalla presenza nell'ambiente di un sito produttivo, dei suoi prodotti o dallo svolgimento di una qualsiasi attività di servizio.

In tal senso, le principali norme prese a riferimento in ambito internazionale sono i Regolamenti comunitari **EMAS** (Regolamento CE n. 1221/2009) ed **Ecolabel UE** (Regolamento CE n. 66/2010) e gli **standard** internazionali della serie **ISO 14000**.

In particolare, Ecolabel UE ed EMAS, in quanto strumenti ad adesione volontaria, andranno a costituire la base solida su cui poggerà e si svilupperà quel dialogo tra tutti i soggetti interessati (Pubblica Amministrazione, mondo imprenditoriale, privati cittadini, consumatori) che rappresenta di fatto un'inversione di tendenza nella politica ambientale dell'Unione Europea registrata in occasione del Quinto Programma d'Azione Ambientale (1992-1999), quando, dalla logica del "*command and control*", si è passati a quella del "promuovere l'adesione volontaria di industrie e imprese produttive agli schemi proposti", per favorire da una parte la gestione sostenibile delle risorse naturali e dall'altra la responsabilizzazione di produttori e fornitori di prodotti e servizi nei confronti dell'ambiente.

L'obiettivo chiave posto alla base del successivo Sesto Programma d'Azione Ambientale e del nuovo piano di azione della Commissione Europea "Produzione e consumo sostenibili" e "Politica industriale sostenibile" si concretizzerà con lo sviluppo e il consolidamento di un altro insieme di provvedimenti, che porterà alla creazione del cosiddetto "mercato verde" e alla declinazione dei principi di "Produzione e Consumo Sostenibile".

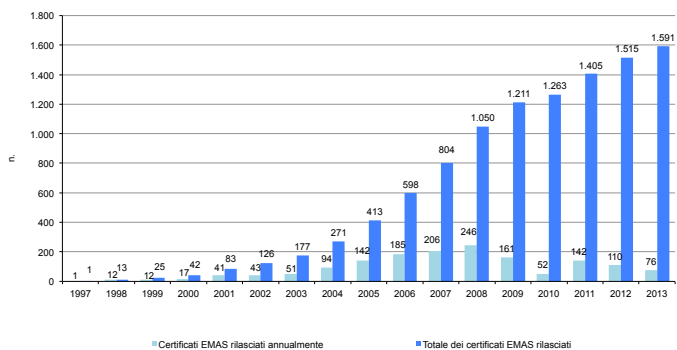
In questa fase saranno maggiormente coinvolte, oltre alle aziende produttive e ai fornitori di servizi, le Pubbliche Amministrazioni in qualità di grandi consumatori. L'adozione del **GPP (Green Public Procurement)**, ovvero l'inserimento di **Criteri Ambientali Minimi (CAM)** nei bandi di gara per la fornitura di beni e servizi della Pubblica Amministrazione, consente la maggior valorizzazione di quelle aziende che hanno investito per l'ottenimento di un'etichettatura ecologica per i propri prodotti (ad es. Ecolabel UE) o per la certificazione del proprio sistema di gestione ambientale (ad es. ISO14001 ed EMAS), dimostrando così il rispetto di quei principi. Tale maggior valorizzazione non può che rappresentare un fattore di stimolo alle **certificazioni ambientali** che, difatti, registrano una continua crescita negli anni (Figure 14.10 e 14.11).

.....  
*Con l'aumento della consapevolezza che la protezione dell'ambiente passa attraverso l'impegno di tutti i soggetti interessati, il perseguimento degli obiettivi di miglioramento delle prestazioni ambientali da parte delle aziende e dei fornitori di servizi è divenuto sempre più centrale.*  
.....

.....  
*Dal 1997 a oggi la penetrazione di EMAS ed Ecolabel UE è stata in continua crescita.*  
.....

**Figura 14.10: Evoluzione del numero di certificati EMAS rilasciati in Italia**

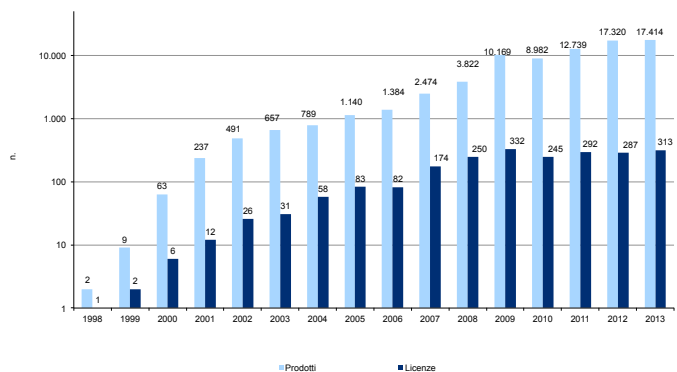
.....  
 Dal 1997 al 2013 il numero complessivo di certificati EMAS rilasciati in Italia è in costante crescita.



Fonte: ISPRA

**Figura 14.11: Numero di licenze e prodotti Ecolabel UE in Italia**

.....  
 In Italia, a dicembre 2013 le licenze Ecolabel UE in vigore sono 313, per un totale di 17.414 prodotti/servizi etichettati.



Fonte: ISPRA

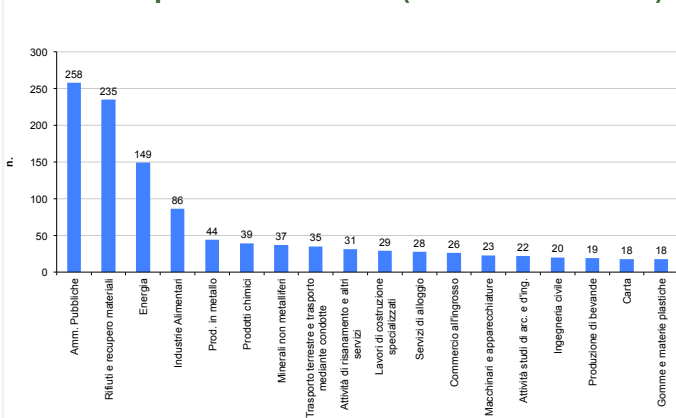
**Nota:**

I dati sono cumulati

Tra gli strumenti comunitari ad adesione volontaria, lo schema EMAS risulta particolarmente versatile essendo applicabile a ogni tipo di organizzazione (azienda o Pubblica Amministrazione) qualunque sia la produzione o il servizio cui essa sia dedita (Figura 14.12) e consentendo, al contempo, il perseguimento di obiettivi di sostenibilità e l'attivazione di ampie sinergie tra soggetti diversi (imprese produttive e fornitori di servizi, consumatori e utenti, enti pubblici e cittadini). In generale, l'implementazione di un sistema di gestione secondo tale schema prevede un percorso di analisi finalizzato all'individuazione delle criticità ambientali (aspetti e impatti) derivanti dalle attività svolte (analisi ambientale iniziale) e alla definizione dei possibili interventi di miglioramento attuabili per far fronte a tali criticità (politica ambientale e programma ambientale). A seguire, vi è la redazione di una "dichiarazione ambientale" che, verificata e convalidata da un "verificatore ambientale" specificatamente accreditato o abilitato, deve essere resa disponibile e fruibile al più ampio pubblico affinché siano chiare le informazioni sugli aspetti ambientali e sugli impatti connessi con le proprie attività, nonché il raggiungimento degli obiettivi del proprio programma di miglioramento ambientale. Perché sia rilasciata una Registrazione EMAS, questa dichiarazione ambientale deve essere inviata all'**Organismo Competente** dello Stato membro di riferimento (in Italia, ad es. le funzioni di OC sono svolte dal Comitato per l'Ecolabel e l'Ecoaudit, che si avvale del supporto tecnico - amministrativo di ISPRA). L'OC, anche attraverso l'analisi della dichiarazione ambientale, accertata la rispondenza dell'organizzazione ai requisiti previsti dal Regolamento, delibera l'iscrizione della stessa sul Registro EMAS nazionale e sul Registro EMAS europeo. Solo a seguito di tale registrazione, l'organizzazione può utilizzare il logo EMAS, rendendo così evidente il proprio impegno nei confronti dell'ambiente.

.....  
*EMAS può contribuire a migliorare la gestione delle risorse e a responsabilizzare le aziende verso l'ambiente, rendendo più efficace l'informazione rivolta al pubblico e alle parti interessate sul miglioramento delle proprie prestazioni ambientali.*  
 .....

**Figura 14.12: Distribuzione delle organizzazioni/imprese registrate EMAS suddivise per codice NACE (31 dicembre 2013)**



.....  
*Nel 2013, le organizzazioni più attive in tema di registrazione si confermano le Pubbliche Amministrazioni (258), seguite dalle aziende operanti nello smaltimento dei rifiuti (235) e dalle aziende di produzione di energia elettrica (149).*  
 .....

Fonte: ISPRA

### Strumenti strategici per la *green economy*: *Green Public Procurement (GPP)*

Il *Green Public Procurement (GPP)* è definito nella Comunicazione COM(2008) 400 “*Appalti pubblici per un ambiente migliore*” come “*un processo mediante cui le Pubbliche Amministrazioni cercano di ottenere beni, servizi e opere con un ridotto impatto ambientale per l'intero ciclo di vita rispetto a beni, servizi e opere con uguale funzione primaria ma oggetto di procedura di appalto diversa*”.

Le Pubbliche Amministrazioni sono i maggiori consumatori in Europa: è stato stimato che spendono circa 2.000 miliardi di euro l'anno, pari a circa il 19% del PIL dell'UE. In alcuni settori, in particolare, la Pubblica Amministrazione gestisce una grande fetta di mercato: i trasporti pubblici, le costruzioni, i servizi sanitari e l'istruzione. Se si tiene conto del relativo grande potenziale di acquisto, si può facilmente comprendere quanto importante può essere il ruolo svolto dalle Pubbliche Amministrazioni nello sviluppo di tutte le potenzialità della *green economy*. Attraverso gli acquisti della Pubblica Amministrazione, infatti, si può:

- ridurre l'impatto ambientale diretto delle attività pubbliche;
- esercitare una pressione sul mercato affinché offra beni, servizi e opere a basso impatto sull'ambiente;
- fornire attraverso gli appalti e, quindi, attraverso gli stanziamenti ordinari (senza necessità di mettere in bilancio apposite risorse), un impulso concreto alla *green economy*, agendo direttamente su quelle imprese che operano nello sviluppo di tecnologie e prodotti “verdi”.

Negli ultimi anni il potenziale del GPP quale strumento di politica economica ha trovato un riconoscimento sempre più ampio. A questo ha fatto eco un crescente impegno politico a livello internazionale ma, soprattutto, in ambito europeo dove, con la strategia Europa 2020 – COM(2010)2020, si è individuato negli “appalti pubblici” uno dei principali strumenti per conseguire una “*crecita intelligente, sostenibile ed inclusiva*”.

Tuttavia, fino a oggi, il potenziale del GPP è stato sfruttato solo in minima parte. Dato ciò, si è cercato di individuarne le motivazioni:

- il GPP è uno strumento volontario a disposizione della Pubblica Amministrazione: l'introduzione dei criteri ambientali nei disciplinari di gara resta sempre una scelta facoltativa e in quanto tale legata alla politica ambientale eventualmente adottata dalla singola Amministrazione;
- la consapevolezza dei vantaggi derivanti dall'utilizzo di prodotti e servizi non nocivi per l'ambiente è ancora scarsa;
- le informazioni sul calcolo del costo di prodotti e servizi per tutto il ciclo di vita e i costi relativi di prodotti e servizi non nocivi per l'ambiente sono insufficienti;
- è necessario migliorare l'informazione diretta ai decisori politici e la formazione diretta agli apparati amministrativi.

La Commissione Europea, nella Comunicazione 2003/302 relativa alla “Politica Integrata dei Prodotti”, invitava gli Stati membri ad adottare dei Piani d'Azione Nazionale. L'Italia ha recepito questa indicazione con la Legge n. 296/2006, art. 1, comma 1126, e il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare con DM 11 aprile 2008, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e dello sviluppo economico, ha adottato il “Piano d'Azione per la sostenibilità dei consumi nel settore della Pubblica Amministrazione”, il PAN GPP, successivamente aggiornato con il DM 10 aprile 2013.

L'obiettivo del PAN GPP è il raggiungimento entro il 2014 di un livello di “appalti verdi” nella Pubblica Amministrazione, ossia di appalti conformi a dei criteri ambientali minimi, non inferiore al 50% sul totale di quelli stipulati per ciascuna categoria di affidamenti e forniture. La percentuale è considerata sia sul numero degli appalti eseguiti sia sulla spesa complessiva prevista negli stessi.

Al momento, tenendo conto degli impatti ambientali e dei volumi di spesa coinvolti, il PAN ha individuato 11 categorie rientranti nei settori prioritari di intervento per il GPP in Italia. Tali categorie sono quelle previste

dal comma 1126 dell'articolo 1 della Legge n. 296 del 27 dicembre 2006 (Tabella 14.4).

Il Piano d'Azione Nazionale rinvia ad appositi decreti del MATTM l'individuazione di un set di criteri ambientali minimi (CAM) per ciascuna tipologia di acquisto che ricade nell'ambito delle categorie merceologiche individuate. I CAM sono delle indicazioni tecniche del PAN GPP, ossia delle indicazioni specifiche di natura ambientale e, quando possibile, etico - sociale, collegate alle diverse fasi che caratterizzano le procedure d'appalto. I CAM sono applicabili nelle procedure di gara sopra e sotto la soglia di rilievo comunitario delle relative categorie d'appalto.

Come stabilito nel PAN, le Pubbliche Amministrazioni che, in qualità di stazioni appaltanti vogliono qualificare come "verde" la propria gara d'appalto, devono recepire almeno le indicazioni contenute nei relativi CAM. Tale scelta del legislatore si motiva nell'esigenza di dare un'indicazione omogenea agli operatori economici per garantire l'adeguata risposta del mercato alle richieste della Pubblica Amministrazione e per consentire agli Enti pubblici di perseguire i propri obiettivi ambientali attraverso la realizzazione di appalti verdi.

**Tabella 14.4: Categorie rientranti nei settori prioritari di intervento per il GPP Italia**

<b>Categorie previste per il GPP</b>	<b>CAM in vigore</b>
Arredi (mobili per ufficio, arredi scolastici, arredi per sale archiviazione e sale lettura)	Arredi per ufficio - Decreto 22 febbraio 2011 (G.U. n. 64 del 19 marzo 2011)
Edilizia (costruzioni e ristrutturazioni di edifici con particolare attenzione ai materiali da costruzione, costruzione e manutenzione delle strade)	Serramenti esterni - Decreto 25 luglio 2011 (G.U. n. 220 del 21 settembre 2011)
Gestione dei rifiuti	Affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani - Decreto 13 febbraio 2014 (G.U. n. 58 dell'11 marzo 2014)
Servizi urbani e al territorio (gestione del verde pubblico, arredo urbano)	Affidamento del servizio di gestione del verde pubblico, per acquisto di Ammendanti - aggiornamento 2013 - Acquisto di piante ornamentali e impianti di irrigazione - Decreto 13 dicembre 2013 (G.U. n. 13 del 17 gennaio 2014)
Servizi energetici (illuminazione, riscaldamento e raffrescamento degli edifici, illuminazione pubblica e segnaletica luminosa)	Acquisto di lampade a scarica ad alta intensità e moduli led per illuminazione pubblica, per l'acquisto di apparecchi di illuminazione per illuminazione pubblica e per l'affidamento del servizio di progettazione di impianti di illuminazione pubblica - aggiornamento 2013 - Decreto 23 dicembre 2013 (Supplemento ordinario alla G.U. n. 18 del 23 gennaio 2014)
	Affidamento di servizi energetici per gli edifici - servizio di illuminazione e forza motrice - servizio di riscaldamento/raffrescamento - Decreto 7 marzo 2012 (G.U. n. 74 del 28 marzo 2012)
Elettronica (attrezzature elettriche ed elettroniche d'ufficio e relativi materiali di consumo, apparati di telecomunicazione)	Forniture di cartucce toner e a getto di inchiostro e affidamento del servizio integrato di ritiro e fornitura di cartucce toner e a getto di inchiostro - Decreto 13 febbraio 2014 (G.U. n. 58 dell'11 marzo 2014)
	Forniture di attrezzature elettriche ed elettroniche d'ufficio - aggiornamento 2013 - Decreto 13 dicembre 2013 (G.U. n. 13 del 17 gennaio 2014)

continua

segue

<b>Categorie previste per il GPP</b>	<b>CAM in vigore</b>
Prodotti tessili e calzature	Prodotti tessili - Decreto 22 febbraio 2011 (G.U. n. 64 del 19 marzo 2011)
Cancelleria (carta e materiali di consumo)	Acquisto di carta per copia e carta grafica - aggiornamento 2013 - Decreto 4 aprile 2013 (G.U. n. 102 del 3 maggio 2013)
Ristorazione (servizio mensa e forniture alimenti)	Ristorazione collettiva e derrate alimentari - Decreto 25 luglio 2011 (G.U. n. 220 del 21 settembre 2011)
Servizi di gestione degli edifici (servizi di pulizia e materiali per l'igiene)	Affidamento del servizio di pulizia e per la fornitura di prodotti per l'igiene - Decreto 24 maggio 2012 (G.U. n. 142 del 20 giugno 2012)
Trasporti (mezzi e servizi di trasporto, Sistemi di mobilità sostenibile)	Acquisizione dei veicoli adibiti al trasporto su strada - Decreto 8 maggio 2012 (G.U. n. 129 del 5 giugno 2012)
Fonte: ISPRA	

## Bibliografia

COM(2003) 302 Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo, *Politica integrata dei prodotti. Sviluppare il concetto di "ciclo di vita ambientale"*

COM(2010) 2020 Comunicazione della Commissione Europa 2020, *Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*

Dm Interministeriale 11 aprile 2008, *Approvazione del Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione*

Dm Ambiente 10 aprile 2013, *Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione (Pan Gpp) - Revisione 2013*

## FOCUS

### EMAS e i distretti italiani

L'approccio territoriale di EMAS è frutto di un percorso iniziato attorno alla fine degli anni Novanta che ha raggiunto il suo culmine con l'ultima versione del Regolamento e, in Italia, con la posizione sull'applicazione dello schema a livello distrettuale. Di seguito, si riporta una breve sintesi dei passi principali. Il primo Regolamento EMAS (Regolamento CE 1836/1993) non prevedeva la possibilità di sfruttare i vantaggi dell'aggregazione territoriale nell'applicazione di un Sistema di gestione comunitario. A seguito di pionieristiche esperienze<sup>7</sup> che hanno interpretato in maniera innovativa la nozione di sito industriale, ovvero come sommatoria dei siti industriali presenti nell'area coinvolta, è iniziato il processo che ha condotto all'emanazione del Regolamento EMAS II (Regolamento CE n. 761/2001). In tale Regolamento è stata chiarita l'importanza della collaborazione tra soggetti eterogenei nel territorio per la diffusione dello Schema e, per la prima volta, è stata sottolineata l'importanza della partecipazione a EMAS delle **Piccole e Medie Imprese (PMI)**. In relazione alle realtà distrettuali, all'art.11 è rimarcato il ruolo degli Stati membri nel facilitare il processo di registrazione o di rinnovamento della Registrazione EMAS da parte delle PMI e delle organizzazioni [... *concentrate in aree geografiche ben definite* ...]. Tra queste organizzazioni, sono annoverati sia i soggetti pubblici, quali le Autorità locali, sia i soggetti esterni privati come Camere di commercio, Associazioni di settore e/o categoria, e più in generale qualsiasi soggetto portatore di interesse situato nell'area. Le PMI possono utilizzare le informazioni prodotte da questi soggetti per la definizione dei loro programmi ambientali, dei *target* e degli obiettivi necessari per implementare EMAS. In Italia, le PMI concentrate in aree geografiche ben definite possono essere assimilate ai distretti industriali, i quali ricoprono un ruolo fondamentale per l'economia nazionale.

### L'attestato EMAS

Nel 2005, il Comitato per l'Ecolabel e l'Ecoaudit ha emanato una specifica posizione per l'applicazione del Regolamento EMAS agli **Ambiti Produttivi Omogenei (APO)**, definiti come *"una o l'unione di più zone industriali, od a prevalenza industriale, delimitate ed in cui siano individuabili specifici settori di attività o parti di filiere produttive"*. L'obiettivo era favorire l'istituzione di un soggetto rappresentativo del territorio, il Soggetto Promotore, capace di diffondere la Registrazione EMAS tra le singole organizzazioni. La posizione specificava i compiti del Soggetto Promotore, ovvero fornire supporto metodologico alle singole organizzazioni dell'APO ai fini della registrazione EMAS e attuare *un approccio globale verso il miglioramento della qualità ambientale del territorio*. La suddetta entità, spesso composta sia da soggetti pubblici sia privati, coordinava le attività dell'APO orientate al riconoscimento di un attestato EMAS rilasciato dal Comitato.

Il nuovo Regolamento EMAS III (2009) recepisce all'art. 37 i risultati positivi dell'esperienza italiana dell'approccio per distretti allo Schema; in base a tale articolo è compito di ogni Stato membro *incoraggiare un approccio per fasi che porti alla Registrazione EMAS*. È quindi stata accolta la possibilità di sfruttare le sinergie tra i diversi attori presenti nel territorio, con un approccio distrettuale per fasi (nel Regolamento in lingua originale *"Cluster and Step by Step approach"*), favorendo la registrazione anche delle PMI per le quali il percorso potrebbe risultare più complesso. In risposta alla pubblicazione, nel 2009, del nuovo Regolamento EMAS III, la Sezione EMAS del Comitato ha elaborato, con il supporto di ISPRA, una nuova posizione (*Posizione del Comitato per l'Ecolabel e per l'Ecoaudit sull'applicazione del Regolamento EMAS sviluppato nei distretti*), che introduce un nuovo Schema di riferimento per incoraggiare le organizzazioni presenti nei distretti italiani ad aderire ad EMAS. Rispetto alla posizione emanata nel 2006, la nuova introduce alcuni elementi che la differenziano, frutto delle modifiche intervenute con l'emanazione del Regolamento EMAS III e dell'esperienza accumulata nei primi anni della sua applicazione nei distretti

<sup>7</sup> Polo chimico di Gendorf in Germania del 1998, polo produttivo Bayer di Filago del 1999



italiani. Innanzitutto, per rendere omogenea la terminologia italiana con quella europea, l'area di riferimento che può ricevere l'attestato non è più l'APO ma il distretto, così come indicato nel Regolamento EMAS III in cui il riferimento in lingua originale è *cluster*. Elemento innovativo rispetto alla precedente posizione, è l'accento posto sulla possibilità di coinvolgere tutti i portatori d'interesse presenti nel distretto in un progetto di miglioramento ambientale condiviso, credibile (supportato anche dall'Autorità Pubblica) e che attivi una comunicazione trasparente ed efficace con il pubblico. La nuova posizione suggerisce anche la creazione di una rete di distretti con attestato EMAS che avrebbe la funzione di stimolare la collaborazione tra i diversi **Soggetti Gestori (SG)**, con lo scopo di rafforzare l'interesse per l'attestato e la sua diffusione attraverso lo scambio di informazioni, dati, esperienze, sia di carattere tecnico (strumenti d'azione operativi) sia di carattere strategico (politiche ambientali, strategie di comunicazione e di ottenimento delle risorse necessarie). Da sottolineare, infine, il rilievo, presente anche nel Regolamento EMAS III, attribuito al ruolo delle istituzioni pubbliche e dei soggetti privati che possono comporre il Soggetto Gestore, al quale è assegnato un compito di primaria importanza nell'orientare le politiche ambientali locali. Si viene così a configurare una *governance* allargata in cui le scelte si affermano come risultato di un processo complesso, ma condiviso tra diversi attori, favorendo la collaborazione di soggetti pubblici e privati rappresentativi dell'area.

### **Indagine conoscitiva sull'attuazione di EMAS nei distretti italiani**

La ricerca, condotta dal Servizio Interdipartimentale per le Certificazioni Ambientali di ISPRA in collaborazione con il Dipartimento di Studi Aziendali dell'Università degli Studi di Roma Tre, si propone, attraverso l'invio di questionari a specifiche categorie di *stakeholder* presenti nei distretti italiani in possesso dell'attestato EMAS, di approfondire l'attuazione di EMAS a livello distrettuale. Le categorie di *stakeholder* che sono state coinvolte sono: i Soggetti Gestori, le Organizzazioni imprenditoriali, i Comuni e le Organizzazioni certificate ISO 14001. I questionari sono stati strutturati in modo da poter confrontare le risposte su alcuni aspetti di interesse comune. Dall'analisi delle risposte è stato possibile individuare alcuni ambiti trasversalmente rilevanti per tutti gli intervistati.

In particolare, sono state individuate quattro macro aree:

- miglioramento delle *performance* ambientali;
- miglioramento dell'immagine del distretto;
- supporto economico alle organizzazioni;
- creazione di *network* tra le organizzazioni locali.

I risultati della ricerca sono stati riassunti evidenziandone criticità e punti di forza. L'analisi ha mostrato una percezione disomogenea del livello di efficacia dell'attività di comunicazione svolta dai SG, finalizzata ad ampliare la conoscenza dell'attestato EMAS tra le organizzazioni del distretto. Una parte consistente delle organizzazioni intervistate non era a conoscenza dell'avvenuto rilascio dell'attestato, tale situazione è maggiormente diffusa tra le organizzazioni certificate ISO 14001. Ciò è probabilmente dovuto alla scarsità di strumenti messi a disposizione per la creazione di *network* tra le diverse categorie di *stakeholder*. Questa situazione ha determinato una mancanza di condivisione di buone pratiche e di informazioni che avrebbero favorito la conoscenza dell'attestato. L'aspetto più critico delle azioni dei SG ha riguardato la diffusione delle registrazioni EMAS tra le organizzazioni. Lo studio evidenzia che, rispetto alla popolazione totale delle imprese situate nei *cluster*, solo una piccolissima frazione è in possesso della registrazione EMAS. La

ragione principale di questo risultato è da ricercare nello scarso sostegno finanziario alle imprese e nella mancanza di semplificazioni burocratico/amministrative per ottenere la registrazione EMAS. L'indagine ha permesso di rilevare un riscontro positivo da parte degli intervistati riguardo gli interventi messi in atto dal SG per migliorare le prestazioni ambientali del distretto. In particolare, i Comuni sono la categoria di *stakeholder* maggiormente soddisfatta dall'efficacia di questa tipologia di azioni.

È stato possibile rilevare il soddisfacimento delle aspettative degli *stakeholder* in merito agli interventi messi in atto dai SG per favorire il miglioramento dell'immagine dei *cluster*. Si sottolinea che i miglioramenti

più significativi sono stati registrati nei distretti dove i SG operano già da diversi anni, a dimostrazione che i risultati frutto di interventi continui sono apprezzati dagli attori locali.

Disomogeneo è il giudizio circa l'azione di coordinamento e di creazione di *network* tra gli *stakeholder* locali. Nello specifico, i Comuni hanno percepito un basso livello di miglioramento dei rapporti con gli altri *stakeholder*, a differenza delle Organizzazioni imprenditoriali che hanno valutato positivamente tale aspetto. Il principale miglioramento ha interessato il rapporto con le altre istituzioni locali, mentre risultati meno positivi si osservano per ciò che riguarda le comunicazioni tra le organizzazioni del distretto e i cittadini/consumatori.

## Bibliografia

- D'Amico M., Merli R., Preziosi M., 2012, *Indagine conoscitiva sull'attuazione di EMAS nei Distretti Italiani*, RT 166/2012 - ISPRA
- Merli R., D'Amico M., Preziosi M., Massa I., 2014, *Indagine conoscitiva sull'attuazione di EMAS nei Distretti Italiani, II Parte: Il Coinvolgimento degli Stakeholder* RT 192/2014 - ISPRA
- Regolamento CEE n. 1836/1993, *Sull'adesione volontaria delle imprese del settore industriale a un sistema comunitario di ecogestione e audit*
- Regolamento CE n. 761/2001, *Sull'adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS)*
- Regolamento CE n. 1221/2009, *Sull'adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS)*
- Reg. CE n. 761/2001, *Posizione del Comitato per l'Ecolabel e l'Ecoaudit sull'applicazione del Regolamento EMAS sviluppato nei distretti (cluster)*, 22/02/201

## Glossario

### **Ambiti Produttivi Omogenei (APO):**

Una o l'unione di più zone industriali, o a prevalenza industriale, delimitate, in cui siano individuabili specifici settori di attività o parti di filiere produttive.

### **Certificazione ambientale:**

Riconoscimento per le aziende che, tramite il sistema di gestione adottato, dimostrano una continua riduzione degli impatti ambientali dovuti ai processi che si svolgono all'interno dell'azienda e si impegnano nella prevenzione dell'inquinamento.

### **Criteri Ambientali Minimi (CAM):**

I criteri ambientali minimi sono gli elementi che qualificano una procedura di appalto "verde". Sono adottati con decreti ministeriali come previsto dal Piano d'Azione Nazionale (PAN) per gli acquisti "verdi".

### **Ecolabel UE:**

Marchio dell'Unione Europea di qualità ecologica che premia i prodotti e i servizi migliori dal punto di vista della sostenibilità ambientale. I prodotti e i servizi a marchio Ecolabel UE sono diversi dai loro corrispettivi non etichettati presenti sul mercato perché mantengono elevati standard prestazionali durante l'intero ciclo di vita.

### **EMAS (Eco Management and Audit Scheme):**

Sistema comunitario di eco-gestione e controllo a carattere volontario, adottabile dalle imprese che gestiscono i loro impatti ambientali secondo standard elevati. Lo schema è normato dal Regolamento CE 1221/2009.

### **GPP (Green Public Procurement) (lett. acquisti verdi della pubblica amministrazione):**

È un approccio che integra, nelle procedure pubbliche di acquisto di beni e servizi, i criteri ambientali minimi individuati nel Piano d'Azione Nazionale e codificati per gruppo di prodotto e tipologie di servizio.

### **Piccole e Medie Imprese (PMI):**

Piccola impresa: un'impresa con organico inferiore alle 50 persone e il cui fatturato o bilancio annuale non superi i 10 milioni di euro. Media impresa: un'impresa con un organico inferiore alle 250 persone e il cui

fatturato non superiori 50 milioni di euro e il cui totale nel bilancio annuale non sia superiore a 43 milioni di euro. L'attuale definizione europea di PMI è in vigore dal 1° gennaio 2005, approvata dalla Commissione due anni prima e resa nota con la raccomandazione 2003/361/CE pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale UE L 124 il 20 maggio, p. 36.

**Organismo Competente:**

I Regolamenti CE 1221/09 EMAS e CE 66/10 ECOLABEL prevedono che ogni Stato membro istituisca gli Organismi Competenti nazionali cui demandare il compito di applicare gli schemi comunitari. Il DM 413/95 ha istituito il Comitato Ecolabel Ecoaudit per svolgere le funzioni attribuite ai predetti Organismi Competenti. A tal fine ha, inoltre, stabilito che esso si avvalga del supporto tecnico dell'ISPRA.

**Soggetto Gestore (SG):** Struttura mista pubblico-privata, soggetto gestore dell'APO (Ambito Produttivo Omogeneo).

**Standard ISO 14000:** Serie di specifiche per il sistema di gestione ambientale, riconosciute a livello internazionale, sviluppate dai comitati dell'ISO (*International Organization for Standardization*)