

# La certificazione ambientale nella gestione del territorio: il caso del Comune di Montalto di Castro

*Giovanni Marsili<sup>+</sup>, Roberto Borghesi, Aurora Ciccotti<sup>++</sup>*

<sup>+</sup> *Istituto Superiore di Sanità, Roma, [marsili@iss.it](mailto:marsili@iss.it)*

<sup>++</sup> *Amministrazione Comunale, Montalto di Castro (VT)*

## **Riassunto**

*Questa relazione discute l'implementazione in un comune di un sistema di gestione ambientale (SGA) che, coinvolgendo la maggior parte delle organizzazioni operanti nel sito, assume il ruolo di strumento di governance territoriale. Le peculiarità del tessuto produttivo e degli eventi sociali che negli ultimi trenta anni hanno coinvolto la comunità di Montalto di Castro, un piccolo comune che ospita il maggior impianto termoelettrico italiano (circa 3400 MWe), sono alla base di questa scelta. La formazione del personale dell'Amministrazione comunale, il coinvolgimento del pubblico nella gestione dell'ambiente e la capacità del SGA di rilevare e rispondere ai bisogni informativi della popolazione, indipendentemente dalle competenze dell'organizzazione, emergono come elementi focali dell'azione del SGA.*

## **Summary**

*This presentation discusses the implementation of an Environmental Management System (EMS) able to be a reliable tool for environment corporate governance in Montalto di Castro, a small town where the largest thermoelectric plant in Italy (about 3400 Mwe) is sited. This choice arises from characteristics of both the economic activities in the area, and the social events which involved the local community in the last thirty years. The training of people working in the municipal administration, the involvement of the public in the environmental management and the capability of pointing out and satisfying people information needs come out as main elements of EMS activity.*

## **1. Introduzione**

La vicinanza ai cittadini e le competenze connesse alla pianificazione, progettazione e realizzazione di infrastrutture sociali, economiche ed ambientali rendono le Amministrazioni Comunali ed i Sindaci, rappresentanti dei cittadini designati per elezione diretta, autorità di primo piano nella promozione sociale della comunità. Questo ruolo è stato evidenziato con grande enfasi già nel 1992 dalla conferenza delle Nazioni Unite di Rio de Janeiro su Ambiente e Sviluppo, la quale ha sottolineato come la partecipazione e cooperazione degli enti locali sia determinante per qualsiasi progetto di sostenibilità dello sviluppo.

La possibilità di giocare un ruolo importante nella promozione dello sviluppo sostenibile della comunità non sempre coincide con la capacità delle Amministrazioni di attivarsi fattivamente. Difficoltà finanziarie, organizzative e strutturali costituiscono

frequentemente ostacoli insormontabili all'adozione di iniziative, soprattutto in comuni di dimensioni contenute.

Il regolamento EMAS (Reg. CE 761/2001), la cui revisione ha esteso a tutte le organizzazioni che abbiano un impatto sull'ambiente la possibilità di adottare volontariamente un Sistema di Gestione Ambientale (SGA), può divenire un efficace strumento di gestione e di sviluppo armonico di territori che ospitano molteplici attività produttive. L'adozione di SGA uguali per principi teorici ed organizzazione, e la diffusione di informazioni verificate sulla gestione degli aspetti ambientali delle attività che insistono sul territorio, può infatti costituire una rete informativa e formativa che stimola la partecipazione dei cittadini e promuove decisioni dell'Amministrazione condivise dalla comunità.

Questa comunicazione presenta l'esperienza di un piccolo comune del centro Italia, il cui territorio ospita il maggior impianto termoelettrico italiano, il quale persegue lo sviluppo sostenibile ed equilibrato della comunità avvalendosi della registrazione ambientale come strumento prioritario di partecipazione del pubblico al processo decisionale.

## 2. Il Comune di Montalto di Castro

### 2.1 Territorio e demografia

Il Comune di Montalto di Castro, sito al confine nord della Regione Lazio, ha una popolazione residente è di 7.247 abitanti distribuita su 18.967 ha (densità di 38 ab/km<sup>2</sup>) e dista circa 100 km da Roma, 50 km da Viterbo e 90 km da Grosseto. Relativamente all'età, la popolazione residente evidenzia un invecchiamento (indice di vecchiaia 141,5) in linea con quello del centro Italia, ma più alto di quello della regione Lazio e dell'Italia nel suo complesso.

USO		ABITAZIONI (numero)	STANZE (numero)	SUPERFICIE (m <sup>2</sup> )
ABITAZIONI	Occupate da residenti	2.465	10.616	165.428
	Non occupate da residenti	4.303	14.510	223.747
	Totale	6.769	25.126	389175

**Tab. 1:** Caratteristiche abitative di residenti e presenti nel Comune di Montalto di Castro

Il territorio, prevalentemente pianeggiante, si estende lungo la costa per circa 18 Km e per 10-12 Km verso l'interno ed ospita un sistema insediativo inconsueto, costituito da tre nuclei urbani che, per consistenza edilizia e distanza dal centro capoluogo, costituiscono dei nuclei urbani separati. I residenti nel comune occupano prevalentemente due nuclei, mentre il terzo, che si trova sul litorale, assume le caratteristiche di una cittadina balneare ed è prevalentemente dedicato ad usi turistici.

Nei mesi estivi quest'ultimo nucleo si popola siano a portare le presenze nel comune ad oltre 20000 unità.

Relativamente alle caratteristiche abitative (tabella 1), circa due terzi delle abitazioni hanno più di 30 anni e le 2470 famiglie residenti le abitano con indici di affollamento medio pari a 2,8 occupanti/abitazione e 0,7 occupanti/stanza.

## *2.2 Apparato produttivo e servizi*

La struttura economica del Comune di Montalto di Castro è caratterizzata prevalentemente da una economia agricola, che resta l'occupazione principale della popolazione nonostante negli anni settanta si sia registrato un forte sviluppo dell'attività turistica e del commercio. Scarso peso hanno i settori industriale ed artigianale, ad eccezione della centrale termoelettrica (CTE), di un cementificio, e di un impianto di recupero di beni durevoli recentemente insediatesi in un'area industriale che ha i presupposti per far sperare in un futuro incremento. La struttura demografica del tessuto imprenditoriale al 2003 vede:

- il settore agricolo, con oltre ottocento aziende, rappresenta circa la metà (54%) del totale delle imprese attive;
- il settore industriale, con oltre 400 imprese prevalentemente dedite al commercio all'ingrosso e al dettaglio, rappresenta un quarto del totale delle imprese attive. Di particolare rilievo in questo settore è il comparto turistico (Alberghi, bar e ristoranti) che rappresenta oltre il 5% delle imprese esistenti nell'area;
- il settore dei servizi rappresenta circa l'11 % del totale delle imprese attive.

L'andamento temporale della natalità/mortalità delle imprese, rilevabile dai tassi di iscrizione e di cessazione alla Camera di Commercio, appare costante per i settori agricolo e turistico ma evidenzia un decremento del settore industriale attribuibile al comparto delle attività manifatturiere e delle costruzioni.

Per quanto riguarda la forma giuridica delle imprese, il sistema produttivo del Comune di Montalto di Castro si caratterizza per la prevalenza di imprese medio-piccole appartenenti alla tipologia di impresa individuale. Questa tipologia societaria, infatti, copre rispettivamente il 96%, 67% e 47% dei comparti agricolo, industriale e turistico.

Relativamente alla pressione ambientale, due attività meritano una particolare menzione: la CTE ed il Cementificio, realizzato nell'area industriale recentemente attivata. In particolare:

- la CTE, con una potenzialità di oltre 3400 MW è il più grande impianto di generazione elettrica in Italia, e nel 2004: ha consumato oltre 350000 t di olio combustibile e circa 2,5 miliardi di Nm<sup>3</sup> di metano, ha emesso in atmosfera 1333, 2727 e 53 t di ossidi di zolfo, ossidi di azoto e polveri rispettivamente, ha prodotto 1630 t di rifiuti speciali, il 60% dei quali pericolosi (1);
- il Cementificio, nello stesso anno, ha lavorato circa 500000 t di cemento, macinando clinker e mescolandolo con pozzolana ed altre materie prime reperite nel circondario, ed ha emesso in atmosfera oltre 16 t di polveri.

## **3. La qualità ambientale come elemento centrale di governo del territorio**

La struttura economica e demografica non può da sola descrivere la realtà sociale di Montalto di Castro a causa dei significativi impatti sul tessuto sociale indotti dagli eventi che hanno coinvolto questa comunità negli ultimi 30 anni.

<b>Data</b>	<b>Evento</b>
26/6/74	Delibera CIPE realizzazione impianto nucleare (IN) a Montalto di Castro
11/8/76	Parere favorevole ENEA su localizzazione dell'IN
1980-1985	Inizio lavori di scavo e montaggio del reattore prima unità
11/87	Referendum popolare che rinuncia al nucleare elettrico in Italia
12/87	Sospensione dei lavori da parte del CIPE
10/2/89	Approvazione L. 42/89 di riconversione IN in CTE policombustibile
15/10/93	Richiesta ENEL per realizzazione impianto di rigasificazione
30/6/95	Rigetto del Min. Ambiente della richiesta per impianto di rigasificazione
7/12/95	Collegamento alla rete elettrica del primo gruppo CTE
7/1997	Realizzazione di un oleodotto sottomarino per l'alimentazione CTE
8/99	Assetto di esercizio definitivo CTE

**Tab. 2:** cronologia degli eventi inerenti la CTE di Montalto di Castro

L'accidentato percorso di realizzazione della CTE policombustibile, riepilogato in tabella 2, e la durata dei lavori da esso indotta, hanno travolto ogni equilibrio sociale preesistente, eliminando temporaneamente la disoccupazione nell'area, determinando una forte mobilità occupazionale ed imprenditoriale e lasciando, alla chiusura dei cantieri, una crisi occupazionale di dimensioni tali da richiedere per il territorio la dichiarazione di *area di crisi*. La popolazione, che aveva raggiunto una consapevolezza molto alta sul rischio nucleare, appariva alla fine di questo percorso spiazzata ed aveva un atteggiamento passivo nei confronti delle scelte di governo che la riguardavano. Infatti, se da un lato essa esprimeva la necessità di approfondire la conoscenza dei rischi per la salute e l'ambiente connessi con l'attività della CTE, dall'altro mostrava sfiducia sia nella capacità delle autorità locali e centrali di gestire detti rischi, sia nella propria capacità di partecipare ai processi decisionali riguardanti la CTE (2).

In questo contesto, le autorità comunali hanno adottato una politica di sostegno alla ripresa ed allo sviluppo di attività produttive legate alle peculiarità ed alle tradizioni del territorio che ha assunto come riferimenti:

- la qualità dei prodotti;
- la tutela dell'ambiente e della salute della popolazione;
- la partecipazione della popolazione ai processi decisionali.

Tale politica si è concretizzata nell'analisi dei rischi ambientali e sanitari presenti sul territorio (3), nella pianificazione e realizzazione di un'area industriale per agevolare l'insediamento di attività industriali ed artigianali, nell'ottenimento del marchio di qualità per due tra i principali prodotti agricoli locali, nell'intervento a supporto delle attività turistiche anche attraverso investimenti consistenti nella tutela e valorizzazione del patrimonio archeologico locale. Il Consiglio Comunale ha inoltre approvato all'unanimità un documento di politica ambientale (2/2/2003) che identifica nella gestione delle pressioni ambientali dei singoli comparti produttivi, integrata ed armonizzata con lo sviluppo sociale, economico e culturale della comunità, la via maestra per garantire la tutela dell'ambiente e della salute della popolazione. In questo modo è possibile costruire una rete informativa affidabile che consenta all'intera

popolazione di valutare le pressioni ambientali ed i rischi presenti sul territorio e di partecipare ai processi decisionali dell'autorità locale. La collaborazione tra SGA afferenti a diverse organizzazioni dovrebbe anche consentire di affrontare questioni ambientali che esulano dalle competenze di singole organizzazioni.

Lo stesso documento di politica ambientale articola in due passi la strategia con cui perseguire l'obiettivo:

1. adozione di un Sistema di Gestione Ambientale (SGA) conforme allo schema EMAS da parte dell'Amministrazione Comunale;
2. promozione di SGA nel maggior numero di attività produttive che agiscono sul territorio comunale.

La costruzione di una rete informativa inerente le pressioni ambientali esercitate sul territorio, basata sulle dichiarazioni ambientali delle attività che su esso insistono, impone come riferimento la registrazione EMAS piuttosto che la certificazione ISO 14001. Analogamente, la tipologia delle imprese presenti nell'area induce la scelta di una registrazione basata sull'*ubicazione geografica* per le imprese medio-piccole e sul *controllo di gestione* per quelle più grandi, condizionando significativamente il SGA dell'Amministrazione Comunale. Il regolamento CE 761/2001, e la linea guida costituita dalla decisione 2001/681/CE, prevedono esplicitamente che piccole imprese che operano in un territorio determinato e producono prodotti o servizi simili possano conseguire la registrazione EMAS avvalendosi di valutazioni comuni. Le stesse norme stabiliscono che la registrazione EMAS sia possibile anche per organizzazioni diverse ed indipendenti che operano sullo stesso territorio qualora queste si avvalgano di un'organizzazione comune per la gestione delle proprie pratiche ambientali (gestore dell'ambito produttivo).

Queste possibilità consentono un ampio coinvolgimento di piccole medie imprese, la promozione dello sviluppo e della tutela ambientale formalizzata dall'adozione di una politica ambientale condivisa con gli associati e perseguita attraverso obiettivi e programmi ambientali che possono integrarsi con quelli di altre organizzazioni pubbliche e private.

#### **4. Il sistema di gestione ambientale dell'Amministrazione Comunale**

L'Amministrazione Comunale di Montalto di Castro ha implementato da oltre due anni un SGA, attualmente in fase di verifica per la registrazione EMAS, ed ha istituito un ufficio di vigilanza ambientale al quale è affidato il controllo dell'ambiente.

Il percorso per la realizzazione del SGA, e la sua stessa struttura sono state significativamente influenzate dal contesto progettuale in cui originano e dalla volontà di perseguire già dalla fase iniziale di implementazione del sistema due obiettivi ritenuti prioritari:

- la formazione di personale appartenente all'organizzazione, al fine di garantire un futuro al SGA;
- il coinvolgimento della popolazione e delle attività produttive che operano sul territorio, al fine di promuovere la registrazione EMAS del maggior numero di organizzazioni che esercitano una pressione ambientale nell'area.

In pratica, l'Amministrazione Comunale, scostandosi da quanto generalmente suggerito da altre esperienze (4) ha inizialmente (febbraio- marzo 2004) costituito il SGA, definendone struttura e responsabilità, per poi affidare ad esso il compito di condurre l'analisi ambientale iniziale. Questo approccio, che ha coinvolto l'Amministrazione ai

massimi livelli, ha consentito un'efficace opera di formazione di tutti i dipendenti, che sono stati singolarmente chiamati ad identificare gli aspetti ambientali ed ha valutato la significatività degli impatti connessi alle attività da essi svolte. A conclusione dell'analisi ambientale iniziale, che ha preso oltre un anno, il sistema è stato quindi revisionato e calibrato sulle problematiche da essa emerse.

Un secondo aspetto singolare è l'inclusione di un forum sociale, con compiti consultivi e propositivi inerenti la gestione dell'ambiente, all'interno del SGA. Detto forum, presieduto dal sindaco e composto: da un rappresentante della minoranza politica che siede in Consiglio Comunale e da rappresentanti di tutte le forze sociali e culturali presenti nel territorio, assume un ruolo centrale nel SGA. Grazie alla capacità propositiva dei suoi componenti esso veicola nel SGA le preoccupazioni ed i problemi ambientali dell'intera comunità e consente a quest'ultimo di ampliare il proprio raggio d'azione al di fuori della mera gestione delle attività di competenza dell'organizzazione. La sintonia con le preoccupazioni della popolazione amministrata, indipendentemente dalla loro fondatezza scientifica, è un elemento importante di qualsiasi sistema di gestione di un'amministrazione pubblica ed è un peccato originale del Regolamento CE 761/2001 i cui predecessori non prevedevano la registrazione delle amministrazioni pubbliche (Reg. CEE 1836 del 1993). La considerazione delle preoccupazioni della popolazione ha introdotto tra gli obiettivi del SGA il controllo della qualità dell'aria, competenza non richiesta ad un comune delle dimensioni di quello di Montalto di Castro. In questo contesto è anche stata attivata una collaborazione tra il SGA dell'Amministrazione Comunale e della CTE che ha consentito di informare adeguatamente la popolazione su un problema molto sentito e di prefigurare quel sistema territoriale che si intende perseguire. Infatti, nel periodo di applicazione del DL n. 19 del 25/01/2006, che per far fronte alla crisi del gas imponeva agli impianti termoelettrici di utilizzare olio combustibile BTZ, aumentando conseguentemente le emissioni autorizzate per i principali inquinanti (D.M 13/03/1992); l'Amministrazione Comunale e l'ENEL hanno settimanalmente pubblicato sul sito del Comune i dati delle emissioni rilevate nelle rispettive stazioni di monitoraggio presenti sul territorio comunale. Ciò ha consentito di rispondere ad un bisogno informativo della popolazione, stabilendo una connessione e fornendo dati dettagliati, descritti ed in una configurazione tale da consentire a chiunque di avere gli elementi per partecipare razionalmente ad un eventuale procedimento decisionale che l'Amministrazione avesse ritenuto di attivare rispetto allo specifico problema.

## **5 Bibliografia**

- 1) ENEL: Dichiarazione Ambientale Centrale Alessandro Volta. 2005;
- 2) Lauria I., Bastone A., & Vollono C. Analysing public perception and information needs about risks connected to the operation at an electric power plant in Central Italy". In: B-M Drottz Sjoberg (eds) *New Risk Frontiers*. Proceedings of the 10<sup>TH</sup> meeting of the Society of Risk Analysis – Europe, Stockholm. Published by the Center for Risk Research, 855-864; 1997.
- 3) N. Violante, O. Senofonte, G. Marsili, et al.: Human hair as a marker of pollution by chemicals elements emitted by a thermoelectric power plant. *Microchemical Journal* 67 ; 397-405; 2000

- 4) D. Verdesca, S. Falorni: La certificazione ambientale degli enti pubblici e del territorio. Editore Il sole 24 ore; Milano; 2003.