

# ELEVEN POINTS

## 1 Presentazione Eleven points: efficacia e migliorabilità degli elementi dei tre sistemi

Gli Eleven Points sono il risultato dell'analisi dei tre strumenti: Clear, Ecobudget ed Emas, un'analisi condotta nella task 1 del progetto IDEMS attraverso l'utilizzo di una metodologia integrata, e in questo documento saranno presentati in modo sintetico.

Gli Eleven points saranno utilizzati come base strutturale per la realizzazione del draft standard che sarà sperimentato nella task 2 del progetto IDEMS dalle 4 città developer (Ravenna, Ferrara, Mantova, Amaroussion), e porterà alla definizione nella task 3 del final standard.

I tre strumenti adottati dagli enti, nei loro contesti, con i loro problemi, con i diversi cicli, necessità di adattamento, ecc. sono nelle diverse città developer, in diverse fasi: implementazione e costruzione, integrabili.

Più volte è risultato evidente come la presenza di uno dei tre faciliti la introduzione dell'altro e come a fronte di alcune lacune di uno esista la possibilità di miglioramento enfatizzando fasi dell'altro.

Il modello di sistema integrato deve dunque basarsi essenzialmente su due linee di elaborazione:

- ambiti che in ogni strumento sarebbero da potenziare alla luce delle nuove esigenze (specificità dell'EELL, cambiamento PAL, strategia tematica ambiente urbano, emergenze ambientali)
- ambiti che sviluppati in uno degli strumenti, possono essere mutuati come elementi a sé stanti del nuovo sistema perché già piuttosto completi e/o applicati con efficacia

Nel primo caso (requisiti da potenziare/migliorare) sono stati individuati 6 possibili ambiti di intervento:

### Importanti e generali:

- I. POLICIES MAKING E COLLEGAMENTI CON LA PIANIFICAZIONE STRATEGICA**
- II. CRITERI ORGANIZZATIVI E STRUTTURA**
- III. PARTECIPAZIONE (STAKEHOLDER ENGAGEMENT)**

### Specifici:

- IV. QUALITÀ DEI DATI, TRACCIABILITÀ E LORO CONTROLLO OPERATIVO SULLA FILIERA**
- V. ASSESSMENT**
- VI. FILIERA E SOSTENIBILITÀ:**

- 1 gestione della filiera della governance: sistema di raccordo con gli enti sovraordinati e subordinati e partecipati
- 2 costante e progressiva integrazione delle variabili sociali e gestione dei trade-off

Nel secondo caso (elementi fondamentali mutuabili da uno o più dei tre strumenti) invece si propone:

- VII.** ANALISI AMBIENTALE INIZIALE
- VIII.** CONFORMITÀ LEGISLATIVA
- IX.** CONTI MONETARI
- X.** MIGLIORAMENTO CONTINUO
- XI.** COMUNICAZIONE INFORMAZIONE

### ***1.1 Requisiti da potenziare e migliorare***

#### **IMPORTANTI E GENERALI**

##### **I. POLICIES MAKING E COLLEGAMENTI CON LA PIANIFICAZIONE STRATEGICA**

La analisi ha evidenziato come la fase della elaborazione della politica ambientale sia profondamente diversa da un ente privato ad uno pubblico.

Tutti e tre gli strumenti, seppur con enfasi diverse, si basano su obiettivi che derivano dalla corretta impostazione e formalizzazione di una politica ambientale.

Tuttavia emergono in tutti e tre alcuni problemi che indeboliscono questo pezzo del sistema che per la pubblica amministrazione è uno dei più qualificanti (è infatti il core della attività):

1. mancanza di procedure o di processi per garantire la integrazione delle politiche ambientali nella pianificazione strategica e dei settori della gestione della città
2. difficoltà di “traduzione” delle politiche ambientali negli altri settori come ad esempio processi di miglioramento tecnologico, buone pratiche, azioni.
3. difficoltà di raccordo tra le politiche ambientali elaborate dall’ente e le realizzazioni gestionali delle agenzie-partecipate sul territorio
4. difficoltà di glossario (in alcuni casi il termine politica è usato intendendo output diversi)

E’ evidente come non sia più sufficiente affermare che il livello decisionale deve essere coinvolto ma che emergono almeno tre ulteriori livelli di intervento da strutturare:

- definizione dei diversi e necessari livelli di TOP management
- definizione dei diversi livelli formali di elaborazione e di statement della politica ambientale in particolare per ciò che riguarda la pianificazione dei cosiddetti aspetti indiretti (uso del territorio, edilizia, gestione risorse)
- definizione della documentazione e delle relative modalità di gestione e di integrazione con la politica ambientale, ad esempio con quali procedure e con quali collegamenti formali ci si collega alla strumentazione ordinaria ed economica della programmazione e controllo dell’ente.

In questo ambito è compreso anche tutto lo sviluppo del riesame della direzione e del preventivo

##### **II. CRITERI ORGANIZZATIVI E STRUTTURA**

Un altro elemento di intervento riguarda la necessità di definire in modo più articolato il processo di definizione del management come ad esempio: la composizione del team di gestione del sistema, la presenza o meno e con che grado di formalizzazione e di accordo, i responsabili della realizzazione delle politiche come le utilities, oppure i rappresentanti di altri livelli della pianificazione o di agenda 21 locale.

Va quindi sviluppata la parte del sistema, e i relativi requisiti, in riferimento agli ambiti organizzativi e gestionali, anche quelli legati alla dotazione gestionale classica dell'ente locale come la RPP, il PEG, il programma di mandato, il piano produttività, il piano formativo ecc.

### III. PARTECIPAZIONE (STAKEHOLDER ENGAGEMENT)

Previsto come requisito di Emas, enfatizzato come fase fondamentale negli altri due strumenti, l'obiettivo di includere nel sistema metodi per rilevare e gestire "la voce" dei portatori di interesse è uno dei punti dove è necessario definire requisiti minimi del sistema.

In tal senso vanno sviluppati ulteriormente almeno tre elementi:

- la pianificazione dei processi inclusivi (chi, su cosa e perché),
- la preparazione e il coinvolgimento (come ci sono tutti?),
- la gestione delle risposte (il dopo).

A tale scopo potrà essere utile tenere in considerazione il draft standard della serie AA 1000, AA1000SES, basati sulle linee guida e requisiti per la qualità dello stakeholder engagement (Accountability Institute, UNEP, SRA),

### **Specifici**

#### IV. QUALITÀ E TRACCIABILITÀ DEI DATI E LORO CONTROLLO OPERATIVO SULLA FILIERA

Problema più specifico ma centrale nel sistema di gestione ambientale di un Ente Locale. Mentre in una organizzazione privata il sistema di raccolta dei dati e della loro modifica è prevalentemente contenuto nei sistemi informativi interni, in un ente locale i dati sono prodotti in larga parte all'esterno (utilities, ARPA, USL).

Il sistema di controllo qualità dei dati previsto in EMAS deve essere dunque adattato all'Ente in modo tale che l'amministratore possa avere il controllo della qualità della rilevazione del dato analitico ma anche delle procedure di raccolta-consegna e della gestione delle variazioni

#### V. ASSESSMENT

Come contenuto anche nel documento ICLEI (MANAGING URBAN EUROPE- 25 Agreement number – 07.0308/2004/396123/SUB/D4 Recommendations for the EMAS II Revision process Draft Document for PSG), la verifica del corretto funzionamento del sistema e dei risultati raggiunti va fortemente adattato al contesto amministrativo.

Il gruppo di lavoro EMP e EMS della strategia tematica ambiente urbano, nel documento del 16 febbraio 2005 indica cinque metodologie di assessment utilizzate oggi per la verifica dei sistemi di gestione:

- autovalutazione
- peer review
- valutazione indipendente
- audit formale
- conformità legislativa

Così mentre si dovranno riconsiderare costi e periodicità delle visite, sarà anche necessario proporre linee sul tipo di verifica e sul ruolo dei verificatori probabilmente orientandosi al formal audit, con alcune componenti legate al metodo del peer review, perlomeno nella fase di audit di seconda parte.

## VI. FILIERA E SOSTENIBILITÀ

- F.1 Gestione della filiera della governance e dei sistemi di pianificazione e controllo: sistema di raccordo con gli enti sovraordinati e partecipati

Uno dei problemi a cui si deve tentare di dare risposta è la verifica (costruzione) della esistenza di un sistema che integri i diversi livelli della pianificazione e il controllo, e come tale sistema contenga e tratti le politiche ambientali e gestisca le informazioni ad esse riferite.

Esempi: quale procedura ho attivato per raccordarmi alla costruzione del RPP? O al bilancio finanziario consuntivo o preventivo? Come le utilities includono le politiche ambientali dell'ente nelle loro attività, come forniscono e gestiscono i dati ecc.? Stessa cosa, rispetto agli enti sovraordinati.

Questo passaggio è significativo per andare a verificare le modalità di raccordo con i sistemi di pianificazione provinciali e regionali.

- F.2 Costante e progressiva integrazione delle variabili sociali e gestione dei trade-off

Gli Aalborg Commitment e più in generale tutti gli impegni nazionali e internazionali relativi allo sviluppo sostenibile e dunque ad Agenda 21 considerano quella ambientale come una delle variabili della sostenibilità. In quest'ottica il percorso che molti enti stanno effettuando è proprio quello di tentare una maggiore integrazione tra le politiche ambientali, sociali ed economiche.

In considerazione della mission propria degli enti locali, un sistema che consideri ed integri queste tre variabili potrebbe rappresentare un "sistema globale" dell'ente (rimarrebbe fuori poco).

Si tratta dunque più che altro di tentare di codificare i passaggi importanti e necessari perché tale visione integrata possa via via realizzarsi in una logica di maggiore equilibrio delle variabili considerate.

## **1.2 “Elementi mutuabili”**

### VII. ANALISI AMBIENTALE INIZIALE

L'importanza dei dati di partenza sui quali definire un programma di miglioramento è assai più codificata in EMAS, anche se negli altri strumenti è necessaria l'esistenza di una RSA per spiegare la elaborazione delle politiche di riferimento.

Tale fase del sistema può essere elaborata a partire dalle specifiche di EMAS

### VIII. CONFORMITÀ LEGISLATIVA

Stesso ragionamento del punto precedente

### IX. CONTI MONETARI

In questo caso sia Clear (riclassificazione delle spese ambientali) che Ecobudget (valutazione costi benefici) contengono informazioni relative alla contabilità economico finanziaria, che fornisce un quadro trasparente delle spese sostenute e dei vantaggi ottenuti rispetto ai costi previsti.

Questo requisito può essere costruito a partire dalle metodologie utilizzate da questi strumenti

### X. MIGLIORAMENTO CONTINUO

Il requisito di miglioramento continuo si ritrova in tutti e tre gli strumenti, con funzioni diverse ma sempre legato alla idea del ciclo.

Si può fare riferimento a Emas con qualche integrazione tratta dagli altri strumenti

### XI. COMUNICAZIONE INFORMAZIONE

Stesso discorso fatto in precedenza. Questo requisito è importante e centrale per tutti e tre gli strumenti.

Si può fare riferimento a Emas con qualche integrazione tratta dagli altri strumenti.

## **2 Gli scenari possibili verso l'integrazione**

L'obiettivo del progetto IDEMS è “*Integrare i sistemi di gestione ambientale con i sistemi di contabilità e di budgeting ambientale*”, col fine di dare maggiore efficacia alle politiche ambientali locali. Questo obiettivo può essere perseguito seguendo percorsi diversi, ma non necessariamente alternativi: il presente paragrafo illustra tre possibili scenari di integrazione degli strumenti, evidenziando come gli scenari più dettagliati e complessi possono rappresentare l'evoluzione delle opzioni più immediate e di semplice attuazione.

Per la corretta lettura degli scenari prospettati si rende necessaria una premessa: la differenza sostanziale tra sistemi di gestione ambientale da una parte e sistemi di contabilità e di budgeting ambientale dall'altra, consiste nell'esistenza o meno di uno specifico riferimento normativo: nel

caso di sistemi di gestione si fa riferimento ad un preciso **standard** (EMAS/ISO 14001) e quindi di precisi “requisiti” che vanno rispettati per ottemperare allo standard (“cosa deve essere fatto”); Ecobudget e CLEAR, invece, nascono dall’applicazione pratica dei principi (non standardizzati) di contabilità e budgeting ambientale e quindi rappresentano piuttosto delle **metodologie applicative** (“come si può fare”).

La stessa scelta del percorso da intraprendere non può prescindere da queste considerazioni.

In ordine alla relativa complessità, si possono delineare i seguenti scenari:

1. sviluppare una metodologia integrata
2. elaborare proposte di integrazione all’attuale regolamento EMAS
3. costruire uno standard integrato, sotto forma di Linee Guida o di standard certificabile.

### ***2.1. Scenari di base: EMAS come “contenitore”***

I primi due scenari ipotizzati condividono la logica di alcuni documenti già esistenti che mettono in evidenza gli aspetti migliorabili dell’attuale regolamento EMAS, per esempio il progetto Managing Urban Europe 25: le posizioni già da più parti espresse vanno nell’ottica di creare uno strumento EMAS maggiormente calibrato sugli enti pubblici e rispetto a questo, i risultati di IDEMS potrebbero rappresentare un elemento rafforzativo.

Entrambi gli scenari vedono EMAS come un “contenitore” di altri strumenti: in particolare, per gli approfondimenti di IDEMS, tali “contenuti” saranno la contabilità ambientale secondo le metodologie CLEAR ed ECOBUDGET, ma anche il riferimento al piano ambientale ai sensi della nuova comunicazione sull’ambiente urbano.

EMAS, già ora con l’attuale Regolamento 761/2001 di riferimento, “può contenere” molti aspetti legati sia alla contabilità ambientale che alla comunicazione sull’ambiente urbano: EMAS può infatti prevedere connessioni con il processo di pianificazione strategica, come anche collegare con la stessa forza il mandato politico alla struttura organizzativa di natura tecnica e può contenere un controllo sui dati ed i metadati (nella fase di controllo operativo) a garanzia della qualità dell’informazione “costruita” all’interno del sistema. Questo per citare solo alcuni fra gli aspetti più importanti. È altrettanto vero però, che esistono Enti locali Registrati o certificati ISO14001 che in realtà non si occupano se non marginalmente di tali aspetti. Qual è la causa ?

La causa è che il Regolamento EMAS è costruito come standard certificabile secondo specifici requisiti, ma non esiste un’unica metodologia che consenta di interpretare come “rispettati” i suoi requisiti. Le specifiche tecniche introdotte con le successive Raccomandazioni e Decisioni (vedi paragrafo 1.2.2) rappresentano una linea guida per l’applicazione dello strumento, ma anch’esse sono oggetto di possibili ed utili approfondimenti in quanto vanno a disciplinare un’ampia casistica. In sintesi, il Regolamento EMAS lascia ampio spazio per l’inclusione all’interno del sistema di differenti temi (per il presente progetto, come detto, contabilità ambientale e strategia urbana) ma non “impone” tale inclusione.

Alla luce di tali considerazioni ed in prospettiva della sperimentazione appare interessante il panorama offerto dai partner del progetto ed il loro background in materia di adozione di strumenti per la sostenibilità (si veda il capitolo introduttivo).

Il progetto IDEMS vede impegnate nella sperimentazione le città partner denominate Developer, già dotate in partenza di almeno due dei tre strumenti a cui il progetto fa esplicito riferimento (EMAS, Clear ed EcoBudget). Il percorso che hanno intrapreso non mira a fornire soluzioni per dotarsi dello strumento mancante tra i tre, quanto piuttosto a proporre una metodo per utilizzare i tre strumenti in modo sinergico e funzionale al miglioramento continuo della gestione dell'ambiente urbano. Trattandosi di esempi di eccellenza, la semplice descrizione delle loro esperienze rappresenterebbe una rassegna di best practice, una sorta di Manuale operativo contenente una **metodologia integrata (scenario 1): la metodologia proporrà soluzioni operative sperimentate in modo efficace utili a rispondere ai requisiti EMAS valorizzando percorsi attivati con la contabilità ambientale**. La metodologia valorizzerà quegli elementi degli strumenti che vengono già attuati efficacemente (analisi ambientale iniziale, conformità legislativa, conti monetari, miglioramento continuo, comunicazione e informazione, descritti nel paragrafo 3.1) e indagherà i possibili margini di miglioramento, fornendo utili indicazioni e quindi best practices nei seguenti ambiti

1. POLICIES MAKING E COLLEGAMENTI CON LA PIANIFICAZIONE STRATEGICA

2. CRITERI ORGANIZZATIVI E STRUTTURA

3. PARTECIPAZIONE (STAKEHOLDER ENGAGEMENT)

4. QUALITÀ DEI DATI E LORO CONTROLLO OPERATIVO SULLA FILIERA

5. ASSESSMENT

6. FILIERA E SOSTENIBILITÀ

descritti sempre nel paragrafo 3.1.

L'ipotesi di formulare **indicazioni per integrare e migliorare l'attuale regolamento EMAS (scenario 2)** è motivata dal fatto che gli strumenti di contabilità e budgeting nascono per essere applicati agli enti locali, diversamente da EMAS che, nato come standard per il mondo produttivo, non ha ancora perfezionato l'adattamento agli Enti locali, pur essendosi mosso in tale direzione.

Ricordando che nel progetto IDEMS è vincolante la registrazione EMAS per tutte le città Developer, si ritiene che il progetto possa fornire indicazioni su come potenziare EMAS, facendo riferimento a soluzioni operative provenienti dagli strumenti di contabilità e budgeting: al tempo stesso, recepire tali indicazioni sotto forma di requisiti aggiuntivi significa stringere ulteriormente la maglia degli obblighi, andando in senso contrario alla necessità di semplificazione e minor burocrazia. Tali indicazioni potrebbero piuttosto confluire, nell'attuale fase di revisione del Regolamento, in una specifica tecnica (sotto forma di Decisione o Raccomandazione) per l'applicazione di EMAS negli enti locali.

## **2.2. Scenari avanzati: verso un nuovo standard?**

Il terzo scenario, cioè la possibilità di costruire uno **standard integrato** fra contabilità ambientale ed EMAS, rappresenta lo scenario indubbiamente più ambizioso e deve essere letto, come già detto, non come alternativo ai precedenti ma come una possibile evoluzione di questi.

Riprendendo brevemente le considerazioni fatte per i due scenari precedenti, si può concludere che:

- ragionare in termini di metodologia integrata è utile e già possibile con il presente Regolamento EMAS, valutando ad esempio in quali passaggi possano fornire contributi operativi gli altri due strumenti (Clear ed EcoBudget);

- la proposta di modifica del Regolamento medesimo potrebbe mutuare dai risultati del progetto indicazioni utili sui passaggi in cui lo schema di registrazione europeo va rafforzato (modifiche del nuovo regolamento o della decisione/raccomandazione, seguire ISO14001 o introdurre nuovi requisiti di sistema).

Questi due scenari contribuiscono rispettivamente:

alle “migliori pratiche” per lo sviluppo di EMAS, con la creazione di una metodologia (tra le tante possibili) che garantisca una efficace applicazione dello strumento,

al ragionamento su “requisiti addizionali” del sistema, di profilo più complesso.

Partendo da queste considerazioni, diventa possibile ragionare sullo **standard integrato**, che potrebbe assumere la forma di linea guida o di standard certificabile. In entrambi i casi si porrebbe subito un elemento di attenzione fondamentale: quale dovrebbe essere il sistema di condivisione dello standard? Il sistema ISO? La commissione europea?

E' evidente il parallelismo tra la Metodologia Integrata descritta nel precedente paragrafo e lo standard “linea guida”: in entrambi i casi la logica è agire sul “COME fare” e non sul “COSA si deve fare”, anche se l'ipotesi delle linee guida presuppone un processo di concertazione e condivisione con più soggetti<sup>1</sup> portando a contenuti con livello di dettaglio minore.

Nel secondo caso (“standard certificabile”), l'integrazione non potrebbe, al momento esistere. Ci si troverebbe infatti ad integrare uno standard/regolamento con delle metodologie di contabilità ambientale ovvero a ragionare, come nei primi due scenari, di un contenitore in cui inserire “contenuti”.

Per tale ragione lo standard integrato potrebbe essere costruito, in maniera più efficace, solo qualora venisse costruito uno standard certificabile per la contabilità ambientale. Tale standard dovrebbe distanziarsi evidentemente dalla norma ISO14001 e dal Regolamento EMAS, ma potrebbe riportare i requisiti ed i punti che specificamente la contabilità ambientale richiede. Uno standard del genere favorirebbe fortemente l'integrazione non dal punto di vista della metodologia che abbiamo capito essere il “come si può fare” ma dal punto di vista dei requisiti che invece rappresentano il “deve essere fatto”.

Come detto gli scenari non si escludono reciprocamente e implicano condizioni non omogenee di difficoltà per tempi e modalità di attuazione. Indubbiamente il progetto IDEMS può utilmente giungere ad efficaci conclusioni sui primi due scenari e può porre le basi per gli ultimi due che, come detto, prevedono un intenso lavoro di condivisione e di networking che va oltre gli scopi di progetto

---

<sup>1</sup> Il mondo UNI/EN ad esempio rappresenta attualmente Ministeri, Associazioni Industriali ed Enti di Ricerca.



### **3 Guida all'applicazione degli Eleven points :il Training Kit**

Il training kit nasce con l'intento di riordinare le conoscenze e le informazioni finora condivise orientandole al progetto di modello integrato proposto e di offrire spunti di approfondimento, riferimenti metodologici e operativi per guidare l'applicazione del modello all'interno delle amministrazioni.

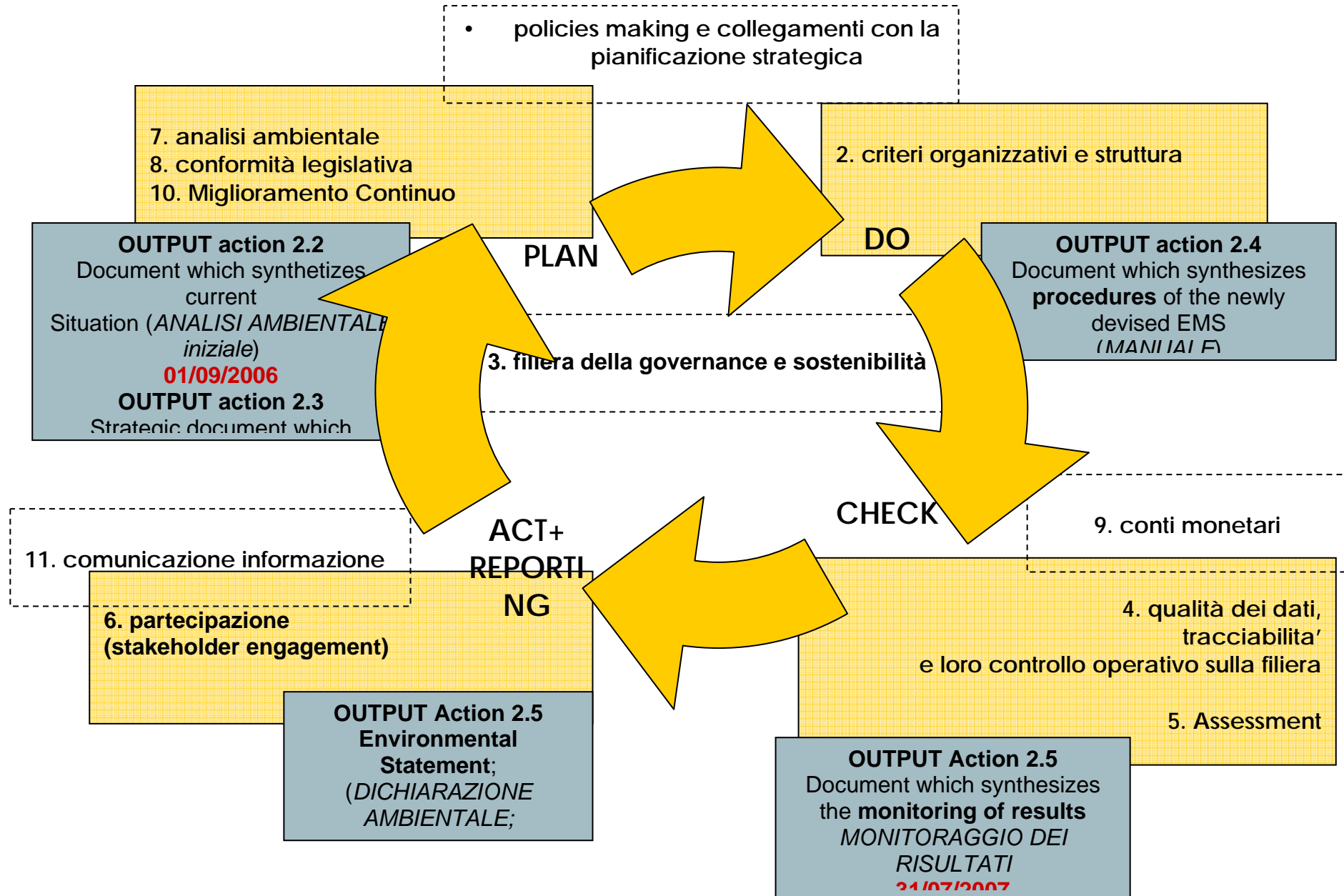
Il training kit rappresenta l'ultimo deliverable del task 1 e ha l'obiettivo di raccogliere tutti i materiali elaborati al fine di standardizzare le conoscenze e le esperienze delle città developer e per costruire un comune punto di partenza per la sperimentazione locale.

Il documento è strutturato in base agli eleven points che costituiscono l'impianto fondamentale del modello di sistema integrato che si intende sviluppare. Per ciascun point si riportano:

- la descrizione del point tratta dal "Report of Comparison" (cap. 3.1);
- i Principali riferimenti all'interno dei tre strumenti (che cosa EMAS, CLEAR e EcoBudget dicono in merito). In questo paragrafo si riporta anche la parte dell'analisi di confronto del Report of comparison (cap. 2.2) di interesse;
- l'Archivio contenente l'indicazione degli standard o documenti di riferimento per il point in esame;
- i materiali operativi e gli esempi di buone pratiche a livello italiano ed europeo.

Il training kit è soprattutto un contenitore, uno strumento di accompagnamento a tutto il progetto che i partner potranno integrare con il proprio know how e con le conoscenze via via acquisite nel corso attività, in modo da creare una banca informativa completa e rappresentativa delle diverse realtà rappresentate in IDEMS.

# Sviluppo del sistema e output



# Organizzazione Task 2 (“dal point .....alla metodologia”)

