

Elaborazione dei “principi base” per la creazione di un modello di riferimento per le pubbliche amministrazioni per l’integrazione dei sistemi di gestione EMAS e ISO 14001 con i sistemi di contabilità ambientale CLEAR ed Ecobudget.

Luana Gasparini lgasparini@comune.ra.it, Comune Ravenna, Alessandra Vaccari, ERVET¹, ICLEI

Riassunto

L’obiettivo generale del progetto è quello di definire un modello di riferimento ad uso delle pubbliche amministrazioni per l’integrazione tra i sistemi di gestione ambientale (EMAS e ISO 14001) e i sistemi di contabilità ambientale (Bilancio Ambientale CLEAR -City and Local Environmental Accounting and Reporting - ed ecoBudget) che risponda alle necessità degli enti locali di dotarsi di un Piano di gestione dell’ambiente urbano al fine di determinare una maggiore efficacia delle politiche ambientali e un miglioramento continuo della gestione e delle performance ambientali urbane.

L’attività progettuale si propone in particolare di progettare ed applicare uno Standard per l’implementazione del Sistema Integrato ottenendo la registrazione EMAS per le 4 Città Developer; identificare delle raccomandazioni che possano essere utili all’implementazione di EMAS nelle aree urbane e che rappresentino un contributo in vista della revisione del Regolamento EMAS (2008); fornire alla Commissione Europea informazioni funzionali all’implementazione dei Piani di gestione dell’Ambiente Urbano.

Summary

The project main purpose is the definition of a scheme, useful for public bodies, aimed at the integration of environmental management systems (EMAS and ISO 14001) and environmental accounting systems (CLEAR –City and Local Environmental Accounting and Reporting – report and ecoBudget). The scheme intends to be functional to the drawing up of the Urban Environment Management Plan, a tool for ensuring greater effectiveness of Environmental Policies and improvement of urban environmental performances.

The project aims at:

- *developing and applying a Standard scheme for the development of the integrated system, including the EMAS registration of the 4 Developer Cities;*
- *laying down recommendations for the implementation of EMAS in Urban Area, as a contribution to the EMAS Regulation revision process (2008);*
- *providing the European Commission with useful information about the Urban Environment Management Plan building up process.*

1. Introduzione

LIFE-IDEMS – ovvero definizione di “principi base” per la creazione di un modello di riferimento per le pubbliche amministrazioni verso l’integrazione dei sistemi di gestione EMAS e ISO 14001 con i sistemi di contabilità ambientale CLEAR ed Ecobudget elaborati con la partecipazione dei seguenti partner: Comune di Ravenna - Comune di

¹ Fanno parte del gruppo di lavoro per ERVET Enrico Cancila, Marco Ottolenghi, Federica Focaccia, Fabrizio Tollari.

Ferrara - Comune di Mantova – Italy, Municipality of Amaroussion Greece (partner Developer); Coordinamento Agende 21 Locali Italiane, City of Dresden, City of Heidelberg – Germany, Municipality of Växjö, Sweden (partner Reference).

Partendo dalle esperienze significative oggi in atto nel panorama europeo e in base alla consolidata esperienza delle città coinvolte nel progetto si è lavorato per elaborare e sperimentare un modello di riferimento per la gestione ambientale urbana.

Nella prima fase del progetto, già conclusa², si è giunti ad un importante risultato: la base di costruzione del modello/standard/linee guida che è scaturita dall'attività di analisi comparata è rappresentata da 11 elementi condivisi e considerati punti chiave e riferimento iniziale di ogni progetto di integrazione degli strumenti, che vengono identificati come **“Eleven points”**.

Gli Eleven Points sono stati dettagliati nel documento progettuale definito “training kit”, di fatto uno strumento “work in progress” : che ben lungi da definirsi un risultato finale si presta ad ulteriori aggiornamenti determinati anche delle migliori pratiche e sperimentazioni condotte sulla loro base.

2. Il modello ELEVEN POINTS

Le analisi e i confronti incrociati effettuati sulla base delle esperienze delle 4 città che svilupperanno e sperimenteranno l'integrazione hanno permesso di determinare che il modello di sistema integrato deve basarsi essenzialmente su due linee di riferimento:

- ambiti che in ogni strumento sarebbero da potenziare alla luce delle nuove esigenze di applicazione ad un Ente locale (esigenze che vanno da un relativamente rapido cambiamento dei vertici politici e alle necessità di riferirsi alla strategia tematica dell'ambiente urbano tracciata dalla comunità europea alle reali e concrete oltre che spesso tipiche e caratteristiche locali emergenze ambientali).
- ambiti che, sviluppati in uno degli strumenti, possono essere mutuati come elementi a se stanti del nuovo modello/sistema perché già piuttosto completi e/o applicati con efficacia.

Nel primo caso, **Ambiti che in ogni strumento sarebbero da potenziare**, sono stati individuati 6 possibili ambiti di intervento:

- I. Policy making e collegamenti con la pianificazione strategica
- II. Criteri organizzativi e struttura (Organizational criteria and structure)
- III. Stakeholder engagement
- IV. Qualità dei dati, tracciabilità e loro controllo operativo sulla filiera (Data quality)
- V. Assessment
- VI. Filiera e sostenibilità (Top down sustainability planning)

Nel secondo caso, **Ambiti che sviluppati in uno degli strumenti possono essere mutuati come elementi a se stanti del nuovo sistema perché già completi e/o applicati con efficacia**, si collocano gli altri 5 elementi:

- VII. analisi ambientale iniziale (Environmental analysis)
- VIII. conformità legislativa (Legal compliance)

² Il progetto, iniziato nel Novembre 2005 prevede di giungere a conclusione nel Maggio 2008. Per maggiori informazioni: www.idems.it

- IX. conti monetari (Monetary accounts)
- X. miglioramento continuo (Continuous improvement)
- XI. comunicazione informazione (Communication and information)

2.1 *Policy making e collegamenti con la pianificazione strategica*

La definizione di una politica (ambientale, o di sostenibilità) è, di fatto, il primo passo nella definizione di un sistema di gestione ambientale, che in sua mancanza si ridurrebbe a mera gestione dell'esistente senza alcun obiettivo di miglioramento.

Uno strumento di gestione ambientale può essere applicato solo dopo una chiara definizione dei principi che guidano l'amministrazione locale. La realizzazione di tali principi potrà differire da realtà a realtà: in alcuni casi tale enunciazione può rifarsi al programma di governo del Sindaco e la sua giunta; in altri casi essa può essere formulata e adottata dall'intero consiglio comunale; oppure giunta e consiglio comunale possono basarsi su conclusioni del Forum di Agenda 21 Locale.

Una caratteristica importante della definizione della *policy making* è il termine temporale su cui questa politica si basa. In alcuni paesi europei le amministrazioni sono restie a tracciare programmi che oltrepassino il mandato elettorale dell'amministrazione stessa, mentre in altri paesi (soprattutto in Germania e in Scandinavia) sono frequenti piani a lungo termine (25, 50 e anche 100 anni).

L'analisi degli strumenti presi in considerazione ha innanzitutto evidenziato come la fase della elaborazione della politica ambientale sia profondamente e concettualmente diversa per un ente privato e per un ente 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):

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

E' evidente come non sia più sufficiente semplicemente 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.

2.2 Criteri organizzativi e struttura

La necessità di definire in modo più articolato e formalizzato le modalità e gli strumenti predisposti per attivare all'interno della struttura organizzativa i processi necessari all'efficace funzionamento a regime del sistema di gestione comporta innanzitutto la definizione di regole, l'assegnazione di ruoli, compiti e responsabilità.

Si tratta di identificare le figure, i gruppi di lavoro e gli organi competenti con diretta responsabilità di coordinamento o di attuazione di specifici processi, gli strumenti da sviluppare per la definizione delle regole di funzionamento (procedure, istruzioni, ecc.), le modalità di coinvolgimento dei diversi livelli della pianificazione e dell'attuazione delle politiche.

Le modalità e gli strumenti identificati e predisposti ex novo se necessario, devono essere in grado di raccordare i requisiti e le finalità del sistema con gli strumenti ordinari di funzionamento dell'ente locale, come la RPP, il PEG, programma di mandato, il piano produttività, il piano formativo, ecc.

Nell'inserimento negli ingranaggi di un ente si rivela più efficace quel sistema che non crea processi paralleli o sovrastrutture, ma **sfrutta le modalità, le strutture e i tempi istituzionali**, caratteristici della vita amministrativa dell'ente stesso: l'assegnazione di ruoli e responsabilità tramite nomina formale, l'approvazione di documenti da parte di organi riconosciuti, diffusione dei documenti secondo la tempistica corretta ed efficace (ad esempio analisi ambientale in tempo utile per valutare priorità di intervento e quindi programmazione; bilancio ambientale contestuale a quello finanziario). Un'ipotesi di metodo integrato dovrà prevedere la standardizzazione se non di tutti, almeno di alcuni passaggi del processo di implementazione. Gli strumenti analizzati, e ancor più una loro eventuale integrazione, accrescono la capacity building e migliorano l'efficienza gestionale dell'ente, non solo per quel che attiene le tematiche ambientali, perché stimolano il **dialogo interno all'ente e la condivisione degli obiettivi**. Il metodo integrato dovrebbe valorizzare le capacità degli strumenti studiati di sensibilizzare e coinvolgere il personale.

2.3 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).

Agenda 21 Locale rappresenta lo strumento di coinvolgimento degli stakeholder comune a tutte le amministrazioni coinvolte. Seppure con modalità operative diverse in tutti i casi esiste un Forum che raccoglie gli stakeholder ed è coinvolto nella definizione di obiettivi e strategie ambientali da perseguire.

I Comuni di Ferrara e Ravenna hanno utilizzato il Forum di Agenda 21 Locale anche come luogo di confronto e condivisione sull'impostazione degli strumenti di pianificazione territoriale dell'Ente. La Relazione sullo Stato dell'Ambiente è uno strumento di reporting ambientale comune tutte le amministrazioni e rappresenta una base informativa utile per tutti gli strumenti indagati. Il Bilancio Ambientale CLEAR è uno strumento di accountability che consente di collegare gli impegni politici ambientali ai risultati ottenuti e alle risorse economiche allocate. EcoBudget prevede un processo di target settimo che consente di definire rispetto agli indicatori ambientali prioritari degli obiettivi quantitativi di breve e medio-lungo periodo.

Il cambio di amministrazione può portare a discontinuità o interruzione nei processi di coinvolgimento e nell'attività di reporting e rendicontazione volontaria. Questo è rafforzato dal carattere completamente volontario e non soggetto a verifiche esterne degli strumenti (ad esempio Agenda 21 Locale, CLEAR, EcoBudget).

Si rileva come molti enti abbiano attivato diversi strumenti di reporting ed accountability (Bilancio Sociale, Bilancio di genere, ecc.) sviluppati in parallelo ma senza un coordinamento di tipo metodologico ed operativo.

Le modalità di engagement previste da Clear ed Ecobudget possono potenziare il concetto di "apertura verso gli stakeholders" previsto da EMAS.

Gli strumenti di Accountability possono, ugualmente, potenziare lo scopo di rendicontazione incluso nella Dichiarazione EMAS, in modo coerente con il ruolo e l'attività di un ente locale. L'esperienza di Agenda 21 Locale deve essere tenuta in considerazione per la definizione delle modalità di coinvolgimento degli stakeholder.

Devono probabilmente essere individuate e codificate le modalità di realizzazione di queste attività.

agli indicatori ambientali prioritari degli obiettivi quantitativi di breve e medio-lungo periodo.

Devono probabilmente essere individuate e codificate le modalità di realizzazione di queste attività.

2.4 Qualità dei dati e loro tracciabilità

Problema 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

La modalità di gestione e registrazione di dati e indicatori del Bilancio ambientale, dove non è implementato un SGA, non è in genere uniforme, né formalizzata in procedure scritte: i dati sono ricavati in base alle esigenze di rendicontazione e vengono calcolati e analizzati solo in occasione della redazione del Bilancio Ambientale, mentre la registrazione dei dati secondo i Sistemi di Gestione Ambientale (EMAS o ISO 14001) prevede cadenze più ravvicinate ed è finalizzata al controllo dell'andamento delle prestazioni ambientali, nonché della conformità normativa dell'Ente.

La presenza di un Piano di monitoraggio ambientale definito nell'ambito di un SGA rappresenta un utile strumento per gestire anche gli indicatori e i dati di prestazione ambientale da riportare nel Bilancio. Nel controllo e monitoraggio delle prestazioni ambientali di un Comune il rapporto con le utilities rappresenta un elemento chiave per la definizione e il monitoraggio degli indicatori, poiché ad esse è affidata la gestione dei dati di maggior rilevanza sul piano ambientale. Sia EMAS, sia CLEAR considerano la formalizzazione dei rapporti con i fornitori anche in merito alla comunicazione dei dati un elemento fondamentale del Sistema ai fini della rendicontazione pubblica. Tale aspetto, quando non gestito in modo sistematico, è strettamente connesso con il problema della qualità del dato che rappresenta un punto critico condiviso da tutte le esperienze analizzate.

2.5 Assessment

Un processo di miglioramento continuo non può prescindere da una periodica verifica delle scelte effettuate, degli obiettivi prefissati e delle azioni messe in atto per il raggiungimento degli stessi: solo il controllo e il monitoraggio permettono di cogliere eventuali anomalie o malfunzionamenti del sistema creato, così come di capire se la direzione intrapresa stia garantendo la massima efficacia.

Diverse sono le metodologie di verifica che possono essere attuate. Il gruppo di lavoro EMP e EMS della strategia tematica sull'ambiente urbano, nel final report del 16 febbraio 2005 indica cinque metodologie di assessment utilizzate oggi per la verifica dei sistemi di gestione:

- autovalutazione
- peer review (valutazione tra pari, ad esempio tra Comuni)
- valutazione indipendente (da parte di esperti)
- audit formale (quello previsto da EMAS e ISO 14001)
- conformità legislativa (verifica della conformità rispetto alla vigente normativa)

Dall'analisi effettuata l'**assessment emerge come un aspetto che nei tre strumenti va potenziato e migliorato, alla luce in particolare della specificità degli enti locali.**

Se la verifica formale è effettuata da un soggetto esterno (come per EMAS) da un lato fornisce maggiori garanzie di imparzialità, dall'altro rischia di rappresentare un sistema di controllo troppo prescrittivo e rigido, disincentivando le pubbliche amministrazioni ad adottare strumenti volontari che si rivelano alla fine più difficoltosi di quelli obbligatori. In generale, il meccanismo di verifica andrebbe fortemente adattato al contesto amministrativo: si potrebbero ad esempio riconsiderare costi e periodicità delle visite; oppure potrebbe essere valorizzato il metodo della verifica tra pari (peer-review), che ha il vantaggio di abbattere il tradizionale scetticismo nei confronti delle prescrizioni calate dall'alto.

Invece, per quanto riguarda l'autovalutazione tutti e tre gli strumenti forniscono utili indicazioni:

EMAS struttura le attività di verifica e monitoraggio su tre livelli: - monitoraggio continuativo degli aspetti legati allo svolgimento delle attività e del grado di raggiungimento degli obiettivi; - rilievo delle non conformità e delle azioni preventive e/o correttive come opportunità di "aggiustamento" di elementi del Sistema; - effettuazione di audit per verificare l'intero Sistema di Gestione.

Tale struttura consente di mantenere sotto controllo anche l'efficacia del Sistema di gestione dell'Ente e la sua conformità al Regolamento, non solo il grado di prestazione raggiunto..

L'attività di sorveglianza riguarda gli indicatori connessi con gli aspetti ambientali significativi dell'Ente e il grado di raggiungimento degli obiettivi ambientali.

Il metodo CLEAR prevede l'inserimento nel Bilancio Ambientale di indicatori direttamente collegati agli strumenti di programmazione e rendicontazione dell'ente, con l'obiettivo di valutare il grado di attuazione delle politiche ambientali perseguite in una sorta di controllo strategico. Tale aspetto è sicuramente rilevante per l'Ente pubblico. I comuni analizzati, infatti considerano il Bilancio Ambientale il principale documento di registrazione delle proprie prestazioni ambientali anche dove coesistono altri strumenti.

Per Ecobudget, nella fase di valutazione i risultati delle performance ambientali locali vengono presentati sotto forma di un report di bilancio che include delle semplici tabelle. I politici e i cittadini valutano facilmente il raggiungimento degli obiettivi annuali e la distanza dagli obiettivi a lungo termine. Attraverso l'audit interno il processo e i risultati vengono valutati con criteri qualitativi e quantitativi. Alla fine il consiglio approva il budget balance. Il pubblico viene informato sui risultati delle politiche ambientali locali. I risultati danno avvio ad un nuovo ciclo.

2.6 Filiera e sostenibilità (*Top down sustainability planning*)

Il concetto contenuto in questo punto tocca due importanti aspetti della pianificazione:

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 della esistenza (costruzione) di un sistema che integri i diversi livelli della pianificazione e del controllo stabilendo come esso contenga e tratti le politiche ambientali e gestisca le informazioni ad esse riferite. (es.: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.? Come nell'elaborare il piano del traffico per il mio Comune ho considerato il piano di qualità dell'aria elaborato dall'Ente territorialmente sovraordinato?)

Viene qui richiamata la necessità di definire un sistema che assicuri la correlazione delle politiche dell'Ente locale con gli indirizzi espressi dagli organismi sovraordinati. L'aspetto più immediato collegato a tale indirizzo è rappresentato dalla coerenza dell'attività di pianificazione del Comune con gli indirizzi normativi espressi a livello di pianificazione provinciale, regionale, nazionale, comunitario: il rispetto della normativa cogente sovraordinata dovrebbe costituire un obiettivo primario dei Piani di Gestione Ambientale.

L'armonizzazione delle attività di pianificazione tra enti sovraordinati e sotto ordinati è un requisito ripreso anche dal Testo Unico Ambientale, art. 8 (VAS), comma 3, in attuazione della DIRETTIVA 2001/42/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 27 giugno 2001 concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente:

“Nel caso di piani e programmi gerarchicamente ordinati, le autorità competenti all'approvazione dei singoli piani o programmi tengono conto, al fine di evitare

duplicazioni nel giudizio, delle valutazioni già effettuate ai fini dell'approvazione del piano sovraordinato e di quelle da effettuarsi per l'approvazione dei piani sott'ordinati"

Un altro passaggio fondamentale è rappresentato dal rapporto con le Multyutilities, in particolare emerge la necessità di codificare le modalità di condivisione delle politiche ambientali dell'Ente con le utilities, attraverso la definizione di contratti di servizio che specifichino responsabilità ed attività allineate agli obiettivi del Comune

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.

Questo point non trova precisi riferimenti negli strumenti di gestione ambientale considerati dal progetto, ma rappresenta un importante requisito per il processo di pianificazione sostenibile di un Ente territoriale come il Comune.

Lo sviluppo di buone pratiche, strumenti e riferimenti metodologici per la definizione del presente point sarà oggetto di specifici approfondimenti durante l'implementazione della metodologia integrata del modello integrato nelle città developer.

2.7 Analisi ambientale (Environmental analysis)

Una completa ed approfondita conoscenza delle condizioni ambientali è fondamentale sia in fase di impostazione sia di successiva attuazione di qualsiasi strumento per la gestione dell'ambiente: occorre infatti poter aver chiare le condizioni di partenza, a monte dell'auspicato miglioramento, così come, in corso d'opera, poter verificare i risultati dell'applicazione dello strumento e quindi la sua efficacia rispetto al raggiungimento degli obiettivi prefissati. In definitiva è importante sapere chiaramente che tipo di impatti le proprie attività generano sull'ambiente circostante. Una caratteristica importante dell'analisi è la sua "completezza" ovvero la necessità di includere tutti gli aspetti ambientali, sia quelli sotto il completo controllo gestionale dell'ente (diretti) sia quelli su cui la capacità gestionale risulta parziale (indiretti). Gli aspetti indiretti assumono particolare rilevanza proprio nel caso delle autorità locali, in quanto sono quegli aspetti derivanti dalle competenze istituzionali di governo del territorio.

In questo "point" si vuole andare oltre il concetto di semplice "analisi ambientale" come fotografia iniziale riferendosi in senso più ampio all'individuazione di aspetti ambientali (e dei relativi impatti) ed alla valutazione delle priorità, processi che devono aver luogo periodicamente e non solo in fase di partenza.

L'implementazione di questo "point" deve avere come riferimento le specifiche di EMAS concernenti l'analisi ambientale iniziale e l'individuazione degli aspetti in quanto solo in questo strumento questa fase viene codificata.

All'interno del progetto due argomenti affrontati in ambito di analisi, conformità normativa e qualità dei dati raccolti, che condizionano ovviamente la stesura di una buona analisi ambientale, vengono trattati separatamente (point 8 e point 4).

Tutti e tre gli strumenti garantiscono un controllo da parte dell'ente su quelle attività e quelle operazioni associate ad aspetti ambientali: in EMAS la selezione di cosa sottoporre a controllo discende da un processo che parte dall'individuazione degli aspetti ambientali prioritari (tramite un' esaustiva analisi ambientale iniziale) e giunge alla definizione di obiettivi e target e alla selezione di variabili ed indicatori; nell'applicazione del metodo CLEAR l'individuazione degli aspetti è parziale, in quanto sono inclusi solo quelli oggetto di una qualche politica dell'ente, e manca una metodologia oggettiva di individuazione delle priorità; Ecobudget invece prevede tale metodologia, però è carente nell'individuazione degli aspetti diretti. Si può ragionevolmente dedurre che EMAS offra all'ente una modalità di controllo a 360° delle attività correlate all'ambiente (comprensiva sia degli aspetti diretti che degli indiretti) nonché la possibilità di agire su tali attività in base ad una scala di priorità (metodo di valutazione della significatività).

2.8 Conformità legislativa (Legal compliance)

La conformità alle vigenti normative ambientali applicabili è uno dei principali criteri con cui deve essere sviluppato e mantenuto il sistema di gestione ambientale secondo il Regolamento EMAS. L'inserimento di tale principio è coerente con la natura stessa del Regolamento, strumento giuridico esso stesso in primo luogo, ma soprattutto strumento di politica economica che propone la qualificazione ambientale delle organizzazioni attraverso l'adozione di un approccio volontario.

Per ottenere la registrazione EMAS, la conformità normativa è considerata un **pre** - requisito: infatti, l'adempimento agli obblighi previsti dalla normativa o da altre disposizioni applicabili all'ente viene a monte dell'implementazione del sistema di gestione e non può essere visto come un obiettivo di miglioramento.

CLEAR ed EcoBudget non prevedono espressamente tale obbligo, anche coerentemente con il fatto di essere schemi operativi di riferimento, piuttosto che norme standard.

Per questo motivo, quanto stabilito da EMAS costituisce il principale riferimento per lo sviluppo di questo criterio, il cui rispetto diviene base importante rispetto all'obiettivo della definizione, attuazione e rendicontazione efficace delle politiche ambientali e alla corretta gestione degli aspetti ambientali diretti e indiretti.

2.9 conti monetari (Monetary accounts)

In questo caso Clear (riclassificazione delle spese ambientali) contiene 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 quindi essere costruito a partire dalle metodologie utilizzate da questo strumento.

Il metodo CLEAR prevede l'inserimento nel Bilancio Ambientale di indicatori direttamente collegati agli strumenti di programmazione e rendicontazione dell'ente, con l'obiettivo di valutare il grado di attuazione delle politiche ambientali perseguite in una sorta di controllo strategico. Tale aspetto è sicuramente rilevante per l'Ente pubblico. I comuni analizzati, infatti considerano il Bilancio Ambientale il principale documento di **registrazione** delle proprie prestazioni ambientali anche dove coesistono altri strumenti.

Per ottimizzare la valutazione degli obiettivi sarebbe utile un maggiore collegamento tra gli indicatori fisici e i corrispondenti indicatori finanziari.

2.10 *Miglioramento continuo (Continuos improvement)*

Ogni sistema di gestione ambientale deve basarsi sul principio del miglioramento continuo. Senza tale ambizione ogni sistema si riduce a una mera gestione dell'esistente e la tensione verso lo sviluppo sostenibile del tutto annullata. Ovviamente la definizione di miglioramento continuo (dovuta a EMAS nella sua prima applicazione nel mondo dell'industria) può avere diverse interpretazioni; di qui la necessità di avere una solida base scientifica e politica su cui basare l'analisi iniziale di una situazione.

Il requisito di miglioramento continuo si ritrova in tutti e tre gli strumenti, con funzioni diverse ma sempre legato ad un'idea di "ciclo": si può fare riferimento a Emas con qualche integrazione.

Il miglioramento continuo viene definito come il processo di miglioramento, di anno in anno, dei risultati misurabili relativi alla gestione da parte di un'organizzazione dei suoi aspetti ambientali significativi in base alla sua politica e ai suoi obiettivi e ai target ambientali; questo miglioramento dei risultati non deve necessariamente verificarsi simultaneamente in tutti i settori di attività.

2.11 *Comunicazione e informazione (Communication and information)*

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.

Attualmente nelle amministrazioni esistono momenti istituzionali di discussione comune (ad esempio la conferenza dei dirigenti) dove ognuno comunica i propri obiettivi; il bilancio ambientale potrebbe servire proprio a sviluppare l'aspetto (ad oggi mancante) di condivisione degli obiettivi.

L'**informazione** rivolta a tutto il personale, richiesta da EMAS, riesce a creare quella sensibilità diffusa all'interno dell'amministrazione, che consente al sistema di entrare in modo capillare nei meccanismi dell'ente. I diversi strumenti riescono quindi a proporre momenti di formazione/ sensibilizzazione efficaci su diversi livelli dell'ente: alcuni sul livello dirigenziale, altri sul livello operativo; l'integrazione degli strumenti garantirebbe un coinvolgimento uniforme di tutto il personale.

Per quanto riguarda la **comunicazione verso l'esterno**, Il Bilancio ambientale CLEAR ed ecoBudget sono gli strumenti di riferimento per la fase di reporting e rendicontazione dei risultati ottenuti rispetto agli obiettivi e agli impegni assunti. Gli strumenti di Accountability possono, ugualmente, potenziare lo scopo di rendicontazione incluso nella Dichiarazione EMAS, in modo coerente con il ruolo e l'attività di un ente locale

Per quanto riguarda il flusso di comunicazione dall'esterno verso l'ente, il SGA richiede che venga adottata una apposita procedura per il recepimento delle osservazioni degli stakeholder; inoltre, nella valutazione della significatività degli aspetti ambientali occorre tenere conto anche della percezione dei cittadini.

3. Conclusioni

Il percorso condiviso dalle 4 città che devono sviluppare e sperimentare il modello/standard/linee guida da porre alla base della costruzione di un sistema di gestione urbana integrata ad EMAS/ISO 14001 e ai sistemi di contabilità ambientale

CLEAR e Ecobudget è partito dalla constatazione che la differenza sostanziale tra i sistemi di gestione ambientale e i sistemi di contabilità e budgeting presi in esame consiste nell'esistenza di un preciso standard di riferimento codificato solo nel caso di EMAS/ ISO 14001(nato come standard per il mondo produttivo) mentre CLEAR ed Ecobudget, nati comunque espressamente per essere applicati ad enti locali territoriali, rappresentano ad oggi metodologie applicative. Tale considerazione ha portato ad elaborare una piattaforma comune alla costruzione del sistema integrato, costituita appunto dagli "ELEVEN POINTS" considerando EMAS come contenitore nel quale insieme ai contenuti normati andranno ad integrarsi gli elementi offerti dalle esperienze dei partner e del loro background in materia di adozione di strumenti per la sostenibilità.

Questo approccio ha determinato la valorizzazione degli elementi specifici che ogni strumento già attua efficacemente e indagato i possibili margini di miglioramento fornendo utili indicazioni e best practices fornendo una importante base strutturale di riferimento ad uso degli enti locali e pubbliche amministrazioni per la costruzione di un sistema integrato di gestione ambientale.

Bibliografia

- AA.VV, *La comunicazione interna nella PA regionale e locale*, FORMEZ 2004 (scaricabile dal sito: <http://www.buoniesempi.it/docs.asp>)
- AA.VV, *Valutare la qualità della comunicazione interna*, FORMEZ 2005 (scaricabile dal sito: <http://www.buoniesempi.it/docs.asp>)
- AA.VV., *Ambiente e Politiche per lo sviluppo: le potenzialità della contabilità ambientale per decidere*, Materiali UVAL, numero 5, 2005 (scaricabile al sito: http://www.dps.mef.gov.it/documentazione/uval/materiali_uval/Muval5_Contabilita_Ambientale.pdf)
- AccountAbility, *AA1000 SES Stakeholder engagement Standard*, 2005
- Ambiente Italia, *ECI (Indicatori Comuni Europei)*, 2003
- ANPA, *Criteri di Validazione dei dati e qualità dei dati*, 2000
- APAT, *Annuario dei dati ambientali*, 2004
- Atti del II Workshop su Emas nelle autorità locali, scaricabili dal sito www.ervet.it, 2006
- Bobbio Luigi (a cura di), *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2004
- Bobbio Luigi, *La democrazia non abita a Gordio. Studio sui processi decisionali politico-amministrativi*, Franco Angeli, 2004
- Cancila Enrico, Bosso Alessandro *L'applicazione dei sistemi di gestione ambientale alle pubbliche amministrazioni in Emilia Romagna*, Atti di Ricicla 2002.
- Commissione Europea , *COM 347/2002 Comunicazione della Commissione relativa alla Responsabilità sociale delle imprese: un contributo delle Imprese allo Sviluppo Sostenibile*, 2002
- Commissione Europea , *DEC 681/2001 Decisione della Commissione relativa agli orientamenti per l'attuazione del regolamento (CE) n. 761/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio sull'adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS)*, 2001
- Commissione Europea , *REG 761/2001 Regolamento della Commissione sull'adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS)*, 2001
- Commissione Europea e Global to Local ltd, *Toolkit for local authorities*, scaricabile dal sito www.europa.eu.int/com/environment/emas

Commissione Europea, *COM 704/2002 Comunicazione della Commissione. Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione*, 2002

Commissione Europea, *COM 718/2005 Comunicazione della Commissione relativa ad una Strategia tematica sull'ambiente urbano*, 2006

Commissione Europea, *Promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese-Libro verde*, 2001

Commissione Europea, RACC 532/2003, *Orientamenti per l'applicazione del regolamento (CE) n. 761/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio sull'adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di cogestione e audit (EMAS) concernente la scelta e l'uso di indicatori di prestazioni ambientali*, 2003

Commissione Europea, RACC 680/2001, *Raccomandazione della Commissione relativa agli orientamenti per l'attuazione del regolamento (CE) n. 761/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio sull'adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS)*, 2001

Comune di Cavriago, *Bilancio Ambientale consuntivo 2003 e Bilancio Ambientale preventivo 2005*

Comune di Reggio Emilia, *Report Conti Monetari*, 2003

Comune di Rovigo, *Bilancio di sostenibilità*, 2005

Conferenza di Aalborg, *Aalborg Commitments*, 2004 (scaricabili dal sito: <http://www.aalborgplus10.dk/media/finaldraftaalborgcommitments.pdf>)

Fondazione Lombardia per l'Ambiente, *Guida europea all'Agenda 21 locale*, 2004

Giovannelli F., Di Bella I., Coizet R. (a cura di), *Ambiente condiviso. Politiche territoriali e bilanci ambientali*, Edizioni Ambiente, Milano, 2005.

Global Reporting Iniziative, *Linee guida*, 2002

Global Reporting Iniziative, *Supplemento per il settore pubblico*, 2004

Gruppo di studio per il bilancio sociale, *Documento per la pubblica amministrazione*, 2005

Gruppo di studio per il bilancio sociale, *Principi di redazione del bilancio sociale*, 2001

ICLEI, *The EcoBudget Guide*, 2004

Iraldo F., *Gli aspetti ambientali indiretti: un possibile approccio per la valutazione e la gestione*, Ambiente e Sicurezza, n. 16/2001.

Lucchesi Pino, Cancila Enrico, *Lo stato dell'arte sugli strumenti volontari*, Atti di Ecomondo 2005.

Managing Urban Europe 25 Project <http://www.mue25.net>

Manti Elio, *Piani e Sistemi di Gestione dell'Ambiente Urbano*, Formez, scaricabile dal sito www.formez.it

Natali Paolo, Cancila Enrico, Bosso Alessandro, Franco Camillo, *Tandem promuove l'applicazione di Emas per gli enti locali*, Ambiente e Sviluppo, n. 3/2003.

Natali Paolo, Cancila Enrico, Bosso Alessandro, *L'integrazione della registrazione ambientale Emas con i processi di Agenda 21*, Valutazione Ambientale, n. 4/2003.

Natali Paolo, Ottolenghi Marco, Bosso Alessandro, *La diffusione degli strumenti volontari negli enti pubblici: prospettive introdotte dalla Strategia tematica sull'ambiente urbano della Comunità europea*, Atti di Ecomondo 2005.

Natali Paolo, Ottolenghi Marco, Giovanni Franco, *Progettazione ambientale e risorse UE: i passaggi efficaci per la tutela del territorio*, Guida agli Enti locali, n°42 del 1 Novembre 2003.

Nazioni Unite, *The Global Compact*
<http://www.unglobalcompact.org/AboutTheGC/index.html>

Norma Uni En Iso 14001:2004 – Sistemi di gestione ambientale: requisiti e guida per l'uso, dicembre 2004.

OCSE, *Nota di sintesi. Integrare le Convenzioni di Rio con lo Sviluppo alla Cooperazione*, 2003 (scaricabile dal sito:

<http://www.oecd.org/dataoecd/48/45/1960132.pdf>

Parlamento e Consiglio Europei, *DIR 42/2001 Direttiva concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente*, 2001

Sincert, *Prescrizioni per l'accreditamento degli organismi operanti la certificazione dei sistemi di gestione ambientale*, rapporto tecnico 09 del 27/04/2005, scaricabile dal sito www.sincert.it.

Tartari Daniele, Ottolenghi Marco, Franco Giovanni, *Progetto Life Tandem: l'applicazione di Emas in un ente locale*, *Ambiente e Sviluppo*, n. 11/2005.

Progetti:

COMPASS Life Project (per informazioni contattare Bruce Cockrean di Global to Local bruce.cockrean@globaltolocal.com)

ECOBUDGET <http://www.ecobudget.com/>

ECOLUP Life Project www.ecolup.info

EMAS - Peer Review for Cities Life project (final report scaricabile dal sito:

http://ec.europa.eu/environment/emas/local/pdf/emascities_en.pdf)

EMAS LAB Life Project <http://www.m-almada.pt/emas-lab/>

ENPLAN Interreg Project <http://www.interreg-enplan.org/>

Euro-EMAS Life Project <http://euronet.uwe.ac.uk/emas/main.htm>

LASALA Life Project www.localevaluation21.org

LEAP Life Project <http://www.leap.gov.uk/>

NEST Life Project <http://www.emasnetwork.org/en/projectinfo>

PRESUD Life Project www.presud.org

STATUS Project <http://status-tool.iclei.org> (interim address)

TANDEM Life Project <http://www.provincia.bologna.it/emas/tandem.html>