



Beneficiary
Comune di Ravenna
Italy



Coordinamento Agende 21
Locali Italiane - Modena - Italy



I.D.E.M.S.
INTEGRATION & DEVELOPMENT OF
ENVIRONMENTAL MANAGEMENT SYSTEM



Comune di Ferrara
Italy



City of Dresden
Germany



Comune di Mantova
Italy



City of Heidelberg
Office of Environmental Protection,
Energy and Health Promotion
Germany



Municipality of Amaroussion
Development Company
Amaroussion



Municipality of Vaxjo
Sweden

LINEE GUIDA PER L'INTEGRAZIONE TRA BILANCIO AMBIENTALE E SISTEMA DI GESTIONE AMBIENTALE



Project realized with the contribution
of the European Commission
Progetto realizzato con il contributo
della Commissione Europea

Coordinamento operativo
ERVET Emilia-Romagna
Valorizzazione economica
territorio SpA
www.ervet.it

ICLEI
www.iclei-europe.org
INDICA Srl
www.indicanet.it





Beneficiary
Comune di Ravenna
Italy



Coordinamento Agende 21
Locali Italiane - Modena - Italy



Comune di Ferrara
Italy



City of Dresden
Germany



Comune di Mantova
Italy



City of Heidelberg
Office of Environmental Protection,
Energy and Health Promotion
Germany



Municipality of Amaroussion
Development Company
Amaroussion



Municipality of Vaxjo
Sweden



I·D·E·M·S
INTEGRATION & DEVELOPMENT OF
ENVIRONMENTAL MANAGEMENT SYSTEM

LINEE GUIDA PER L'INTEGRAZIONE TRA BILANCIO AMBIENTALE E SISTEMA DI GESTIONE AMBIENTALE



Project realized with the contribution
of the European Commission
Progetto realizzato con il contributo
della Commissione Europea



Coordinamento operativo
ERVET Emilia-Romagna
Valorizzazione economica
territorio SpA
www.ervet.it

ICLEI
www.iclei-europe.org
INDICA Srl
www.indicanet.it

I contenuti delle presenti linee guida derivano dalle attività condotte nelle amministrazioni aderenti al progetto Life IDEMS attraverso il coinvolgimento delle persone riportate di seguito:

Comune di Ravenna (coordinatore): Gasparini Luana, Innocenti Maria Cristina, Landi Monica, Musetti Sara, Strada Catia, Vistoli Angela

Comune di Ferrara: Abbati Maurizio, Bassi Alberto, Ferrari Michele, Gavini Federica, Martinelli Elisabetta, Nardo Valeria, Poggipollini Paola, Rio Giovanna, Zappaterra Catia

Comune di Mantova: Malavasi Mariangela, Oneda Davide, Sposito Annamaria, Trevisani Giampaolo

Comune di Amaorussia: Christina-Anna Armeniakou, Katerina Kapetanaki

Comune di Heidelberg: Winkler Raino

Comune di Vaxjo: Johansson Henrik, Israelsson Torun, Unger AnnaKarin

Comune di Dresden: Socher Wolfgang

Coordinamento Agenda 21 Italy: Kaulard Antonio, Maraschi Monica, Nora Eriuccio, Tonus Rita, Zuppiroli Maria Elisa

I partecipanti al progetto si sono avvalsi del supporto tecnico di:

ERVET – Agenzia di sviluppo della Regione Emilia Romagna: Enrico Cancila, Marco Ottolenghi, Federica Focaccia, Fabrizio Tollari

ICLEI – Local Governments for Sustainability: Holger Robrecht, Andrea Burzacchini, Cristina Garzillo

INDICA srl: Alessandra Vaccari, Mauro Bigi, Giuditta Flachi

In particolare la redazione dei capitoli delle presenti linee guida è stata curata da:

capitolo 1 Andrea Burzacchini, Cristina Garzillo ICLEI

capitolo 2 ERVET, ICLEI e INDICA

capitolo 3 Alessandra Vaccari (INDICA)

capitolo 4 ERVET, ICLEI e INDICA

capitolo 5 Enrico Cancila, Marco Ottolenghi (ERVET)

La traduzione e l'adattamento scientifico in lingua inglese del documento è a cura di Monica Landi – Collaboratrice del Comune di Ravenna.

Questo documento è scaricabile dal sito www.idems.it

	1	Introduzione
<hr/>		
pag.	8	1.1 Perché sistemi di gestione integrati
	10	1.2 Il Ciclo di Sostenibilità
	11	1.3 Verso una agenda territoriale
	2	Cenni sui tre sistemi e panoramica sugli standard di riferimento
<hr/>		
	13	2.1 Uno sguardo d'insieme sui tre sistemi di gestione ambientale
	14	2.2 CLEAR (City and Local Environmental Accounting and Reporting)
	17	2.3 EMAS
	19	2.4 ecoBUDGET
	3	Sistemi di gestione e rendicontazione negli enti locali: performance, controllo e livelli decisionali
<hr/>		
	26	3.1 Il modello IDEMS: livelli decisionali, processi di gestione e rendicontazione
	4	Gli 11 punti
<hr/>		
	32	4.1 Guida alla lettura
	33	4.2 Indicazioni operative
	34	PUNTO 1: Filiera della Governance e sostenibilità
	40	PUNTO 2: Policy making e collegamento con la pianificazione strategica
	44	PUNTO 3: Coinvolgimento degli Stakeholder (Stakeholder Engagement)
	51	PUNTO 4: Miglioramento continuo
	56	PUNTO 5: Criteri organizzativi e struttura
	62	PUNTO 6: Analisi Ambientale
	70	PUNTO 7: Conformità normativa
	74	PUNTO 8: Qualità del dato
	80	PUNTO 9: Conti monetari
	85	PUNTO 10: Comunicazione ed informazione
	92	PUNTO 11: Valutazione
	5	Gli 11 punti come strumento di innovazione e efficacia dell'agire pubblico
<hr/>		
	99	5.1 Dalla consapevolezza dello strumento allo strumento come motore di innovazione
	100	5.2 Sei esigenze, sei risposte concrete: una sintesi operativa degli 11 Punti
	107	5.3 EMAS come contenitore
	112	5.4 Proposta di revisione del Regolamento EMAS
		Allegati
<hr/>		
	116	ALLEGATO A: EMAS e Enti Locali
	120	ALLEGATO B: Normativa Bilanci Ambientali - Sintesi

1 Introduzione

1.1 Perché sistemi di gestione integrati

Il livello europeo

Troppo spesso, negli ultimi anni, le scelte sono state affrontate esclusivamente in termini specialistici e di settore, senza tener conto dell'integrazione di valori ecologici, sociali ed economici. Oggi nelle città emerge evidente la necessità di negoziare soluzioni praticabili rispetto a bisogni ed interessi diversi.

I sistemi di gestione integrati rispondono a questa necessità. Le capacità e competenze dei diversi settori delle pubbliche amministrazioni vanno considerate come un insieme, e non in modo separato, perché l'integrazione diventa l'ingrediente essenziale per attivare processi di sostenibilità locale realmente efficaci.

Tale approccio è in linea con la comunicazione della Commissione Europea, intitolata "Verso una strategia tematica sull'ambiente urbano" COM (2005) 718 def - una delle sette strategie tematiche citate nel Sesto programma d'azione per l'ambiente - e con la Strategia per lo Sviluppo Sostenibile (10117/06). Ambedue evidenziano la necessità di una gestione integrata dell'ambiente urbano per una reale modifica del processo decisionale e una cooperazione tra i diversi livelli di governo. Infatti, si sono andati moltiplicando gli strumenti che sono stati messi a fuoco negli ultimi anni per gestire il conflitto tra conservazione dell'ambiente urbano e trasformazione (sviluppo).

Inoltre, il modello di sviluppo sostenibile è contemplato nel rilancio della Strategia di Lisbona (Documento 7775/06). Crescita e competitività devono essere coerenti con un approccio che pone la sostenibilità sociale ed ambientale al centro del modello dell'Unione Europea.

Esiste una chiara convergenza tra la Strategia di Sviluppo Sostenibile e la Strategia di Lisbona. La Strategia per lo Sviluppo Sostenibile mostra tale interdipendenza. "Lo sviluppo sostenibile offre all'Unione europea una visione positiva sul lungo termine di una società più prospera e più giusta, con la promessa di un ambiente più pulito, più sicuro e più sano: una società che garantisca una migliore qualità della vita per noi, per i nostri figli e per i nostri nipoti. Per raggiungere questi obiettivi nella pratica è necessario che la crescita economica sostenga il progresso sociale e rispetti l'ambiente, che la politica sociale sia alla base delle prestazioni economiche e che la politica ambientale sia efficace sotto il profilo dei costi." Inoltre, "Il Consiglio europeo ha stabilito che la strategia per lo sviluppo sostenibile dovesse portare a compimento e ispirarsi all'impegno politico di Lisbona, includendo una componente ambientale. In questo modo si riconosce che, nel lungo termine, la crescita economica, la coesione sociale e la tutela dell'ambiente devono andare di pari passo".

Il rilancio della Strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione indirizza le politiche verso la sostenibilità di lungo periodo: "Abbiamo realizzato importanti progressi operando in partenariato con gli Stati membri. Dobbiamo continuare a dare rilievo all'aspetto della sostenibilità nell'ambito della strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione. Continueremo a svolgere un ruolo guida nella lotta contro i cambiamenti climatici e manterremo le promesse che abbiamo fatto al mondo in via di sviluppo."

La Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo su "Azioni comuni per la crescita e l'occupazione: Il programma comunitario di Lisbona" (COM(2005) 330 definitivo), riconosce che "le sfide che attendono al varco la società, l'economia e l'ambiente europeo si possono vincere. Se gestite bene si possono trasformare in nuove opportunità di crescita e di creazione di nuova occupazione in Europa." Si riconosce inoltre che "un elemento importante del rilancio della strategia di Lisbona è la revisione della sua struttura di 'governance', in modo da definire più precisamente le rispettive responsabilità a livello nazionale e comunitario così da potere meglio distribuire compiti e competenze".

Si enfatizzano quindi gli aspetti di gestione sostenibile e le azioni da portare avanti per una concreta attuazione. “Mentre il successo del partenariato di Lisbona per la crescita e l’occupazione dipende in primo luogo dagli Stati membri e dalla loro determinazione di introdurre le necessarie riforme strutturali, la dimensione comunitaria della strategia vi contribuisce apportando un valore aggiunto fondamentale. In effetti le sinergie e l’efficienza possono essere sviluppate al massimo solo se le misure di riforma nazionali sono affiancate dall’azione portata avanti a livello comunitario”.

Il livello locale

L’approccio integrato portato avanti dall’Unione Europea si è sviluppato parallelamente al processo di Aalborg delle autorità locali.

Gli Aalborg Commitments sono stati elaborati a giugno del 2004 in occasione della Conferenza Europea delle Città Sostenibili Aalborg+10 che si è tenuta ad Aalborg (Danimarca), con l’obiettivo di attuare la Carta di Aalborg (1994) e stabilire politiche per la sostenibilità locale. Gli Aalborg Commitments sono impegni volontari condivisi che descrivono 10 ambiti di miglioramento (cfr. figura) e 50 azioni specifiche per lo sviluppo locale sostenibile. Sono concepiti come uno strumento flessibile adattabile alle azioni e ai risultati da raggiungere nelle singole situazioni locali.

Quali sono gli ambiti di miglioramento? I 10 Aalborg Commitments

1. Governance
2. Gestione locale per la sostenibilità
3. Risorse naturali comuni
4. Consumo responsabile e stili di vita
5. Pianificazione e progettazione urbana
6. Migliore mobilità, meno traffico
7. Azione locale per la salute
8. Economia locale sostenibile
9. Equità e giustizia sociale
10. Da locale a globale

Il Processo di attuazione degli Aalborg Commitments	Tempistica	Risultato del Ciclo di Sostenibilità
1. Analisi dello stato attuale Produrre un’analisi integrata sulla base degli Aalborg Commitments come punto di partenza del processo di istituzione dei target entro 12 mesi dalla sottoscrizione	Entro 12 mesi dalla sottoscrizione	Rapporto di Sostenibilità
2. Definizione dei target Impostare un processo locale condiviso per l’individuazione degli obiettivi, predisporre un programma d’azione considerando tutti i dieci commitments e stabilire specifici obiettivi locali entro i 24 mesi successivi alla data di sottoscrizione e fissare scadenze temporali per verificare i progressi compiuti rispetto agli impegni presi	Entro i 24 mesi successivi alla data di sottoscrizione	Obiettivi quantificati di sostenibilità e tempistica
3. Impegno Politico	Entro i 24 mesi successivi alla data di sottoscrizione	Approvazione in Consiglio
4. Attuazione & monitoraggio Controllare periodicamente l’attuazione degli Aalborg Commitments, rendere i dati disponibili per i propri cittadini e fornire regolarmente informazioni relative ai propri obiettivi e ai risultati ottenuti alla Campagna Europea delle Città Sostenibili	La prima valutazione a livello europeo è fissata per l’anno 2010	Programma di Sostenibilità
5. Valutazione e Informazione	Successivi aggiornamenti ogni 5 anni	Valutazione finale

1.2 Il Ciclo di Sostenibilità

Le città interessate a contribuire all'attuazione dei requisiti identificati nelle strategie europee hanno necessità di mettere in atto processi di pianificazione integrati e sinergici di governo urbano, perché la sostenibilità dello sviluppo possa essere effettivamente sperimentata nelle attività concrete di programmazione e di gestione della Pubblica Amministrazione.

In particolare, i diversi sistemi di gestione, piani e programmi, solitamente portati avanti in maniera frammentaria e non sempre obbligatoria, possono unirsi in una politica coerente di sviluppo sostenibile mediando discipline d'intervento tradizionalmente separate da un punto di vista operativo, essendo gestite da differenti settori dell'amministrazione.

Lo scopo è quello di avere uno strumento comune di quantificazione e confronto dell'impegno delle singole città relativamente a una gestione e a uno sviluppo sostenibile, rinforzando i processi di Agenda 21 Locale esistenti e rimanendo comunque "declinabili" in una varietà di modi rispetto alle peculiarità dei singoli contesti.

Si tratta di un significativo passo in avanti delle autorità locali, da una fase programmatica a una pragmatica, strategica e che affronta i problemi di concerto fra politica, scienza ed opinione pubblica.

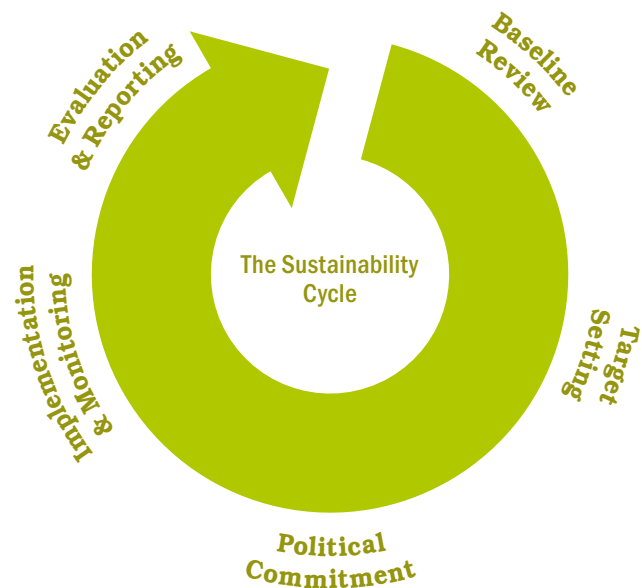
L'approccio metodologico o Ciclo di Sostenibilità (cfr. figura) supporta le autorità locali a definire, in modo partecipato e in base allo stato di fatto, i target più adeguati alla situazione e alle esigenze locali e a stabilire i tempi di monitoraggio e valutazione dei progressi programmati e raggiunti. Il Ciclo di Sostenibilità si articola nelle seguenti cinque fasi che si reiterano ogni 3-5 anni e parzialmente ogni anno, adattandosi alle condizioni locali. In ogni caso, la complessa e multidimensionale struttura dell'autorità locale rende difficile una chiara distinzione tra le diverse fasi e il tempo da dedicare a ciascuna fase è il risultato del processo di pianificazione intrapreso dall'autorità locale in questione.

Il Ciclo di Sostenibilità

Il modello per una gestione integrata della sostenibilità locale pone in collegamento gli strumenti gestionali esistenti e i processi partecipativi, come l'Agenda 21 Locale, attraverso una struttura ciclica caratterizzata da definizione degli obiettivi, realizzazione e valutazione.

Il "Ciclo di Sostenibilità" diventa in questo modo l'approccio centrale per le autorità locali. È definito da cinque fasi che – una volta definite – segneranno il percorso delle città verso obiettivi sempre più ambiziosi, similmente a quanto accade per la pianificazione del bilancio finanziario.

La definizione di obiettivi attraverso un processo partecipato è la sfida principale della governance urbana.



È una sfida necessaria, essendo solo attraverso la ricerca continua del consenso della società civile, la definizione dei target ha più alte probabilità di essere accettata e al contempo di creare le condizioni per un mutamento culturale verso la sostenibilità.

Le autorità locali hanno il compito di facilitare questo processo in modo pro-attivo, di comunicarne i risultati - sia i target che il loro raggiungimento - a tutti i cittadini. Grazie all'apporto della società, obiettivi che oggi possono sembrare troppo ambiziosi, si rivelano facilmente raggiungibili in un solo anno, e target che paiono del tutto impossibili possono divenire l'ambizione degli stakeholders locali in soli tre anni. Dato che il consenso della società si modifica in continuazione, gli obiettivi vengono aggiornati su base regolare.

La Strategia Europea per lo Sviluppo Sostenibile riconosce l'importanza del ruolo del Processo di Aalborg "nel diffondere lo sviluppo sostenibile e nel costruire un capitale sociale". Il documento stabilisce: "L'obiettivo principale è quello di costruire comunità sostenibili nelle aree urbane e rurali, dove i cittadini possono abitare e lavorare e contribuire assieme al miglioramento della qualità della vita. Approcci come Agenda 21 Locale, e altri processi ad ampia partecipazione pubblica, devono essere ulteriormente promossi e rafforzati. I Comuni, le città e i paesi devono essere invitati a firmare e realizzare gli Aalborg Commitments."

Il Consiglio dei Ministri Europei definisce la **Strategia Tematica sull'Ambiente Urbano** (Documento 11070/06, 29 giugno 2006) come uno strumento politico che consente la realizzazione della Strategia per lo Sviluppo Sostenibile Europeo. In particolare, il Consiglio "SI COMPIACE dell'approccio della strategia tematica sull'ambiente urbano che sottolinea l'importanza della partecipazione del pubblico ai processi decisionali e il ruolo che potrebbero svolgere le iniziative volontarie esistenti;". Di conseguenza, il Consiglio "INVITA la Commissione a dare sostegno e slancio alla partecipazione del pubblico, in particolare facilitando e promuovendo attivamente i movimenti Agenda 21 locali e gli impegni di Aalborg" e chiama la Commissione Europea, gli Stati Membri e le città a promuovere e a realizzare la gestione ambientale integrata.

1.3 Verso una agenda territoriale

La **Carta di Leipzig sulle Città Europee Sostenibili** (versione del 28 novembre 2006) è il documento politico chiave nel campo della politica dello sviluppo urbano sviluppato sotto l'egida della Presidenza Tedesca. La Carta dichiara che "una politica di sviluppo urbano integrato è un pre-requisito chiave per realizzare la Strategia per lo Sviluppo Sostenibile Europeo". Riconoscendo che per uno sviluppo sostenibile dell'Europa urbana, gli aspetti economici, sociali e ambientali devono essere presi in considerazione allo stesso tempo e con lo stesso grado di importanza, il documento raccomanda che venga fatto "...un maggior utilizzo delle politiche intergrate di sviluppo urbano in qualità di strumento e, per esser tale, questo dovrebbe essere stabilito a livello nazionale ed Europeo". Inoltre raccomanda "che le città europee si impegnino a sviluppare una struttura integrata globale di sviluppo urbano, ovunque sia appropriato".

La via verso la sostenibilità è stata rafforzata e definita e costituisce il mezzo che consentirà di raggiungere la meta, al momento ancora lontana. Numerosi progetti europei insieme a IDEMS, come Managing Urban Europe-25 (MUE-25), ENVIPLANS, ACTOR, reti ed iniziative hanno lo scopo di disegnare e sviluppare "un sistema di gestione integrato che consentirà alle città europee di indirizzare tutti gli aspetti di sostenibilità nelle loro azioni, come sottolineato nel "decalogo della sostenibilità per le autorità



locali”, cioè gli Aalborg Commitments.

La struttura politica portante di questi progetti è la nuova Politica di Sviluppo Sostenibile assieme alla Strategia di Lisbona, la Strategia Tematica sull'Ambiente Urbano e gli Aalborg Commitments. Questi documenti mirano ad incrementare la capacità dell'Europa urbana ad definire la politica dell'Unione Europea sul Cambiamento Climatico.

E' inoltre di grande importanza ricordare che il prodotto finale soddisfa le raccomandazioni della Carta di Leipzig sulle Città Europee Sostenibili (28 novembre 2006) su “un migliore utilizzo della politica per lo sviluppo integrato urbano in qualità di strumento” e indirizza le raccomandazioni per le città europee di “che le città europee si impegnino a sviluppare una struttura integrata globale di sviluppo urbano, sia appropriato”.

Pertanto, l'approccio di gestione integrata gioca un ruolo di connessione tra le politiche e le azioni, che diminuirà la divergenza tra la vision e l'implementazione. Il modello fornisce a tecnici e politici nazionali una metodologia per facilitare la realizzazione degli obblighi degli Stati Membri nei confronti della politica dell'Unione Europea.

2.1 Uno sguardo d'insieme sui tre sistemi di gestione ambientale

Questo capitolo intende fornire un panorama dei sistemi di gestione ambientale presi a riferimento per il progetto IDEMS e del contesto entro cui si muovono. I sistemi di gestione fondamentali sono tre.

Innanzitutto, il progetto CLEAR (*City and Local Environmental Accounting and Reporting*) ha puntato all'implementazione e approvazione del Bilancio Ambientale di 18 Amministrazioni locali insieme ai tradizionali strumenti finanziari e di programmazione. Il processo di contabilità ambientale è focalizzato sulla procedura di "accounting", che prende in considerazione la raccolta e gestione dei dati ambientali e la procedura di "accountability", che delinea responsabilità e ruoli per chiarire le relazioni fra decisioni, attività e parametri di controllo degli effetti (indicatori).

L'approvazione del Bilancio Ambientale aumenta la trasparenza dell'azione delle amministrazioni locali, esplicitando i contenuti ambientali delle diverse politiche e monitorando i risultati, sulla base sia delle competenze sia delle priorità dei diversi ambiti di Governo.

Il processo operativo comprende: la definizione delle politiche delle amministrazioni locali, l'identificazione e la misurazione degli indicatori monetari e fisici, la definizione di una procedura coerente per la raccolta delle informazioni e la comunicazione dei risultati raggiunti (*reporting*). Inoltre, è previsto il coinvolgimento degli *stakeholders* allo scopo di definire e quantificare gli indicatori monetari e fisici. Il processo termina con la ridefinizione delle politiche sulla base dei risultati raggiunti.

Lo schema EMAS (*Eco-Management and Audit Scheme*), promosso dalla Commissione Europea definisce le modalità di gestione degli impatti ambientali e degli aspetti collegati alle attività delle organizzazioni al fine di ottenere il riconoscimento ufficiale in un registro reso disponibile al pubblico. L'organizzazione che partecipa ad EMAS adotta un sistema di gestione ambientale basato sul ciclo Pianificare-Fare-Controllare-Agire (Plan-Do-Check-Act, PDCA), conosciuto come Ciclo di Deming, e basato sul concetto di miglioramento continuo. L'attuale schema EMAS (definito dal Regolamento 761/2001/CE) stabilisce le interconnessioni con ISO 14001, l'altro standard internazionale, includendone i requisiti. Lo schema di riferimento prevede una serie di step logici, sulla base del ciclo PDCA.

Terzo sistema è *ecoBUDGET*, un sistema di gestione ambientale sviluppato da ICLEI *in particolare per le amministrazioni locali*, allo scopo di programmare, monitorare e relazionare l'utilizzo delle risorse naturali sul territorio locale. Con *ecoBUDGET* le amministrazioni locali presentano al pubblico un tangibile risultato della loro politica orientata alla sostenibilità.

ecoBUDGET applica principi e procedure di bilancio finanziario alla gestione delle risorse naturali, ma non fa nessun tentativo di assegnare valori monetari all'ambiente. A differenza degli altri sistemi di gestione ambientale, *ecoBUDGET* si occupa della gestione delle risorse naturali *entro l'intero territorio e nell'intera comunità dei cittadini*.

Il sistema si basa sulla descrizione fisica dell'utilizzo e del consumo delle risorse naturali e consiste di 9 *steps*. La caratteristica principale di *ecoBUDGET* è lo stabilire *obiettivi quantitativi* a lungo termine e a relativamente breve termine (annuali), che devono essere ratificati dal Consiglio Comunale al fine di definire direzioni chiare per la politica ambientale locale.

Per la corretta lettura dei contenuti seguenti si rende necessaria una premessa: la differenza sostanziale tra sistemi di gestione ambientale da una parte e sistemi di contabilità e di bilancio 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 a precisi "requisiti" che vanno rispettati

per ottemperare allo standard (“cosa deve essere fatto”); *ecoBUDGET* e *CLEAR*, invece, nascono come metodologie applicative (“come si può fare”) che, considerando altri standard di riferimento, hanno come obiettivo l'applicazione pratica dei principi di contabilità e bilancio ambientale.

2.2 CLEAR (City and Local Environmental Accounting and Reporting)

La contabilità ambientale

Per contabilità ambientale si intendono i sistemi che permettono di rilevare, organizzare, gestire e comunicare informazioni e dati ambientali, questi ultimi espressi in unità fisiche e monetarie. Il termine “contabilità ambientale” indica sostanzialmente la riorganizzazione dei sistemi contabili includendo in essi nuove voci di costo e riclassificazioni di voci tradizionali tali da fornire informazioni affidabili e utili per le attività di controllo, gestione e comunicazione. Dovrebbe poter fornire alle amministrazioni pubbliche le informazioni necessarie per l'individuazione delle criticità ambientali e per il controllo dell'efficacia delle politiche attuate.

La contabilità ambientale rientra in un insieme di principi condivisi a livello internazionale. Nel 1992 la Conferenza ONU sull'ambiente di Rio de Janeiro segna una svolta decisiva approvando l'Agenda 21 per lo sviluppo sostenibile, che prevede – tra le azioni da mettere in opera – la pratica della contabilità ambientale in tutti i paesi.

La Commissione Europea, nel V e nel VI Programma d'Azione in materia ambientale, ha più volte sottolineato l'importanza dell'adozione di strumenti di contabilità ambientale, a tutti i livelli dell'amministrazione, per integrare le informazioni contenute nei documenti tradizionali di programmazione economico-finanziaria e di bilancio e in tal modo per supportare adeguatamente il processo decisionale pubblico. La Raccomandazione del Consiglio d'Europa del 2 marzo 2004 riporta che: “L'adozione di un sistema di contabilità ambientale a tutti i livelli di governo permetterebbe ai decisori politici di rendere conto alle comunità amministrative dei risultati ambientali e delle politiche messe in atto, basandosi su dati affidabili e informazioni costantemente aggiornate sullo stato dell'ambiente, di integrare la variabile “ambiente” nel procedimento decisionale pubblico a tutti i livelli di governo, e infine di accrescere la trasparenza riguardo gli effetti delle politiche dei poteri pubblici sull'ambiente”.

Inizialmente le funzioni principali attribuite alla contabilità ambientale erano:

1. misurare e valutare lo stato e le variazioni dell'ambiente naturale e degli impatti su di esso delle attività antropiche;
2. contabilizzare e valutare i flussi monetari e finanziari riferiti all'uso delle risorse naturali e agli effetti dell'interazione dell'uomo con l'ambiente.

Il primo profilo metodologico ha dato luogo ai conti fisici, espressi in unità di misura di natura fisica; al secondo profilo metodologico afferiscono invece i conti monetari.

L'applicazione locale della contabilità ambientale e dei bilanci ambientali ha evidenziato anche altre due funzioni:

1. quella informativa e statistica
2. quella di governo, collegando il “conto” dei dati e indicatori fisici e monetari alla formulazione, programmazione e controllo delle politiche ambientali (il “rendiconto” degli esiti ottenuti).

Il metodo CLEAR

CLEAR (City and Local Environmental Accounting and Reporting) è ad oggi il sistema di contabilità ambientale specifico per gli enti locali più diffuso in Italia. È stato sviluppato a partire dal 2001 attraverso

un progetto Life sviluppato dal Comune di Ferrara e altri 17 enti locali. È un metodo rivolto alle amministrazioni pubbliche e ai decisori locali, per rendere misurabili le politiche ambientali e valutarne impatti, efficacia ed esiti. È un metodo strutturato che definisce i principi contabili e garantisce il processo di costruzione, i contenuti e la struttura del bilancio ambientale. Prevede l'approvazione del bilancio ambientale annuale (preventivo e consuntivo) con un iter politico-istituzionale allineato a quello del bilancio ordinario.

Il metodo si basa sull'evoluzione del concetto di "accounting" (contare e contabilizzare) per la rilevazione e gestione dei dati ambientali, in "accountability" (rendicontazione), che indica la realizzazione di un sistema di responsabilità per chiarire le relazioni esistenti tra decisioni, attività e parametri di controllo degli effetti (indicatori).

Il bilancio ambientale è strutturato sulla base delle competenze di legge dell'ente e contiene gli obiettivi strategici e le politiche ambientali perseguite, alle quali sono associati indicatori fisici (Piano dei conti fisici) ed economici (Spese ambientali) per valutare l'andamento delle attività messe in campo.

Il processo si sviluppa secondo le seguenti fasi:

- Definizione delle politiche ambientali dell'ente, partendo dall'analisi dei documenti che esplicitano le politiche, i programmi e gli impegni in campo ambientale;
- Costruzione del sistema contabile: con l'individuazione degli ambiti di rendicontazione, la definizione dei parametri di misurazione e controllo (indicatori fisici e monetari) per la valutazione degli effetti delle politiche e la raccolta dei valori degli indicatori attraverso la predisposizione di una procedura sistematica di raccolta delle informazioni rilevanti;
- Reporting: comunicazione dei risultati raggiunti dall'ente in relazione agli impegni assunti attraverso la redazione del report come sintesi del sistema di contabilità ambientale (bilancio ambientale consuntivo).

È previsto durante tutto il processo il coinvolgimento degli *stakeholder* per l'inclusione nel sistema delle loro aspettative e per la condivisione del sistema contabile. Il processo si chiude circolarmente con la ridefinizione delle politiche sulla base dei risultati osservati e delle *performance* dell'ente (bilancio ambientale preventivo).

Gli Standard di riferimento

Il metodo CLEAR è stato definito a partire da alcuni standard e metodologie riconosciuti a livello internazionale. I riferimenti principali riguardano il processo di implementazione (AA1000), il reporting (GRI) e la contabilizzazione della spesa ambientale (SERIEE-EPEA). Il metodo CLEAR ha ripreso principi e criteri di tali metodologie adattandoli alle esigenze legate alla gestione e rendicontazione della politica ambientale degli enti locali.

Lo standard *accountability* 1000¹ (AA1000), elaborato nel 1999 dall'*International Council of the Institute of Social and Ethical accountability* ed aggiornato nel 2002, definisce i principi e le caratteristiche di un sistema di rendicontazione, controllo e *reporting* per il settore sociale e per il settore etico.

I principi enunciati sono rivolti essenzialmente alla definizione ed alla gestione del processo di rendicontazione, controllo e reporting sociale ed etico di una organizzazione, ma possono anche essere utilizzati per valutare la qualità del processo.

Alla base di tutto il sistema c'è il principio di inclusione che prevede di considerare le aspirazioni e le necessità degli *stakeholder*; in tutti i livelli del sistema di rendicontazione, controllo e reporting sociale ed etico. Affinché l'inclusione sia completa, è necessario considerare anche gli *stakeholder* che non hanno la possibilità di esprimere la propria opinione, così come ad esempio le generazioni future.

(1) Si veda "AccountAbility 1000 Framework - Standard, guidelines and professional qualification", Institute of Social ed Ethical Accountability, 1999, 2002.

Gli altri principi definiti dallo standard AA1000 possono essere suddivisi in tre gruppi:

1. *scopo e natura del processo di rendicontazione, controllo e reporting*
2. *valore, credibilità ed accessibilità del processo ed informazione fornita*
3. *gestione del processo a regime*

Il modello AA1000 scompone il processo di rendicontazione, controllo e *reporting* nelle seguenti fasi:

- pianificazione
- rendicontazione
- controllo e reporting
- integrazione
- coinvolgimento degli *stakeholder*.

Essendo uno standard di processo, AA1000 non definisce i contenuti del documento, lasciando alle singole organizzazioni ampia libertà di scelta.

Il Global Reporting Initiative² (GRI) è un processo internazionale *multistakeholder* che mira a sviluppare e diffondere linee guida per redigere bilanci di sostenibilità. Le linee guida sono rivolte ad organizzazioni (governative, non governative, imprese) che vogliono dare conto degli aspetti economici, ambientali e sociali delle loro attività, prodotti e servizi. Esse, in particolare:

- presentano i principi alla base del bilancio ed il contenuto specifico per guidarne la preparazione;
- assistono le organizzazioni per presentare la loro *performance* economica, ambientale e sociale in modo bilanciato e ragionevole;
- promuovono la confrontabilità dei bilanci di sostenibilità, pur tenendo conto degli aspetti pratici connessi alla diffusione di informazioni per organizzazioni diverse;
- supportano il *benchmarking* ed il giudizio di sostenibilità delle *performance* rispetto a codici, standard e iniziative volontarie;
- sono uno strumento per facilitare il coinvolgimento degli *stakeholder*.

Le linee guida pubblicate nel 2002 sono state sviluppate principalmente per le imprese ma altre organizzazioni, come agenzie governative e organizzazioni no-profit, possono utilizzarle.

Recentemente è stato elaborato un supplemento per la Pubblica Amministrazione. Scopo del supplemento è colmare la lacuna negli strumenti di reporting per il settore pubblico e produrre un contributo significativo per il sistema di reporting di sostenibilità emergente a livello internazionale.

Eurostat, l'Istituto di statistica europeo, ha definito il sistema Seriee (*Système Européen de Rassemblement de l'Information Economique sur l'Environnement*) nel cui ambito è stato codificato EPEA (*Environmental Protection Expenditure Account*), uno specifico conto satellite delle spese per la protezione dell'ambiente. L'Epea è il conto satellite europeo delle spese per la protezione dell'ambiente, finalizzato a registrare le transazioni economiche effettuate da tutti gli operatori dell'economia in relazione alla funzione di protezione dell'ambiente.

La metodologia messa a punto per la costruzione degli aggregati relativi alla spesa delle Amministrazioni pubbliche per la protezione dell'ambiente si basa sull'analisi delle unità elementari di spesa (capitoli di spesa) dei conti consuntivi dei diversi enti pubblici e sulla loro classificazione secondo uno schema condiviso (CEPA). Attualmente è in corso di definizione un secondo conto satellite (RUMEA) relativo alle spese per l'uso e la gestione delle risorse naturali.

L'evoluzione legislativa in Italia

In Italia nel corso degli ultimi anni state presentate alcune iniziative di carattere legislativo, sia a livello regionale che nazionale. Nel Settembre 2007 il Governo italiano ha approvato un Disegno di Legge Delega

(2) Si veda "Sustainability Reporting Guidelines" redatto da Global Reporting Initiative.

per l'introduzione della contabilità e del bilancio ambientale in tutti gli enti pubblici. Al momento della redazione di questo manuale la proposta legislativa del governo è in attesa di essere discussa dal Parlamento.

La proposta del Governo italiano prevede che il sistema di contabilità ambientale sia articolato nelle seguenti componenti:

- bilancio ambientale di previsione, che espone le scelte effettuate dall'amministrazione per l'esercizio successivo ai fini della sostenibilità ambientale delle proprie politiche, nonché le risultanze dei conti ambientali che ne costituiscono il fondamento;
- rendiconto ambientale, che evidenzia i risultati delle politiche ambientali perseguite dall'amministrazione nell'esercizio precedente, ponendoli a raffronto con i dati del bilancio ambientale di previsione;
- conti ambientali, elaborati ai fini della predisposizione del bilancio ambientale, ovvero l'insieme di conti e indicatori fisici e monetari, costituiti e organizzati in modo tale da favorire la rilevazione e la valutazione integrata dei fenomeni ambientali e dei fenomeni economici e sociali correlati.

Il Governo ha inoltre inserito all'interno del bilancio dello Stato una sezione (al momento ancora sperimentale) relativa al bilancio ambientale.

L'Agenzia italiana per la protezione dell'ambiente (APAT) nel 2006 ha creato un tavolo tecnico per supportare lo sviluppo di sistemi di bilancio ambientale negli Enti Locali italiani. Nell'ambito del tavolo sono state avviate alcune sperimentazioni che hanno portato alla elaborazione di alcuni bilanci ambientali, tra cui quello del Comune di Venezia.

2.3 EMAS

Il sistema di gestione ambientale dell'Unione Europea

Lo schema EMAS (*Eco-Management and Audit Scheme*) promosso dalla Commissione Europea, definisce le modalità di gestione degli aspetti ed impatti ambientali connessi con l'attività svolta che ogni organizzazione può volontariamente implementare al proprio interno per ottenere il riconoscimento ufficiale dell'organismo competente, pubblicizzato in un apposito registro. Le modalità di gestione descritte dai requisiti EMAS prevedono la costruzione di un Sistema di Gestione Ambientale (inteso in senso lato) basato sul funzionamento del ciclo di Deming (Plan-Do-Check-Act, PDCA) e sul concetto di miglioramento continuo. In questo senso esse replicano un ciclo gestionale adottato in altri standard, tra cui la norma ISO 14001. L'attuale schema EMAS (definito dal Regolamento 761/2001/CE) chiarisce i collegamenti esistenti con l'altro standard internazionale relativo al Sistema di Gestione Ambientale di una organizzazione, ISO 14001, includendo in maniera integrale i requisiti relativi al sistema di gestione previsti da quest'ultimo. Dal punto di vista organizzativo i due standard sono quindi coincidenti³. Lo schema di riferimento prevede una serie di elementi ordinati in sequenza logica, in base al funzionamento del ciclo PDCA (traducibile in: pianificazione, attuazione e funzionamento, controlli e azioni correttive, riesame della direzione):

- **Pianificazione:** prevede la redazione di una politica ambientale, l'individuazione e la valutazione delle criticità ambientali connesse con l'attività dell'organizzazione, l'individuazione delle priorità di intervento al fine del miglioramento continuo, la definizione di obiettivi e traguardi e la stesura di un programma ambientale, assumendo come prerequisito di base il rispetto e il monitoraggio della conformità normativa.
- **Attuazione e funzionamento:** prevede l'attuazione e il mantenimento di una serie di interventi organizzativi relativi alla definizione di ruoli e responsabilità inerenti la gestione ambientale, il coin-

(3) Il nuovo Regolamento 196/2006 si è occupato per l'appunto di adeguare il regolamento 761/2001 alla nuova ISO 14001 (UNI 14001:2004).

volgimento e la formazione del personale, la comunicazione interna ed esterna, la gestione della documentazione, il controllo operativo, la gestione delle emergenze.

- Controlli e azioni correttive: prevede apposite modalità per la misurazione, il monitoraggio e la registrazione delle prestazioni ambientali, l'attuazione di azioni correttive e preventive e la conduzione di verifiche interne.
- Revisione: prevede un riesame complessivo della direzione (politica e/o tecnica nel caso degli enti pubblici) per valutare l'efficacia ed il funzionamento del sistema e per orientare il nuovo ciclo gestionale (PDCA).

A supporto dell'intero ciclo sopra sintetizzato, si deve attivare un processo di comunicazione ed interazione con l'esterno, coerentemente con l'obiettivo di EMAS di favorire l'apertura verso l'esterno (pubblico ed altri *stakeholders*) delle organizzazioni. Nell'ambito di tale processo la redazione di una Dichiarazione Ambientale, documento che sintetizza obiettivi, modalità implementate e traguardi ambientali, costituisce uno strumento di comunicazione e rendicontazione.

Ad oggi, il Regolamento 761/2001/CE, che descrive lo schema di funzionamento del sistema EMAS e stabilisce i requisiti generali e specifici validi per ogni tipo di organizzazione funzionali all'implementazione ed al mantenimento di un Sistema di Gestione Ambientale conforme, costituisce il principale riferimento normativo. Ad esso si collegano successivi documenti normativi che intendono specificare modalità di attuazione e di applicazione di EMAS fornendo indicazioni su specifici aspetti od elementi:

- La Decisione della Commissione Europea 681/2001/CE del 7 settembre 2001 "Orientamenti per l'attuazione del Reg. 761/2001" (EMAS), provvede indicazioni sulle tipologie di entità suscettibili di registrazione ai sensi di EMAS, sulla periodicità di verifiche, convalide ed audit, sull'utilizzo del logo EMAS. Elemento di interesse connesso con gli obiettivi del progetto IDEMS sono le indicazioni specifiche relative all'applicazione di EMAS alle autorità locali, identificate come entità suscettibili di registrazione.
- La Raccomandazione della Commissione 680/2001/CE del 7 settembre 2001 "Orientamenti per l'attuazione del Reg. 761/2001" (EMAS) esplicita indicazioni inerenti la redazione della Dichiarazione Ambientale, la partecipazione dei dipendenti, l'individuazione e la valutazione degli aspetti ambientali, le verifiche di parte terza presso le piccole e microimprese.
- La Raccomandazione della Commissione 2003/532/CE "Orientamenti su scelta ed uso degli indicatori di prestazione ambientale" individua i criteri generali di costruzione di un sistema di indicatori funzionale a monitorare e comunicare le prestazioni ambientali dell'organizzazione coerentemente con gli obiettivi di EMAS.

L'insieme di tutti i documenti sopra citati costituisce il panorama normativo di riferimento che definisce requisiti ed orientamenti per l'applicazione di EMAS quale schema standard per la gestione ambientale delle organizzazioni.

Evoluzione dello strumento

EMAS nasce nei primi anni '90 con l'emanazione del Regolamento 1836/93/CE. Esso rappresenta lo strumento di politica ambientale con cui la Commissione Europea propone ed intende diffondere l'adesione delle imprese ad un approccio volontario per la qualificazione ambientale, ritenuto più avanzato e potenzialmente più efficace rispetto al tradizionale approccio regolamentativo (modello "comando & controllo").

Il Regolamento 1836/93 propone uno schema di certificazione della gestione degli aspetti ed impatti ambientali attuata in un sito produttivo industriale. Come previsto dallo stesso regolamento, lo schema EMAS viene nel corso degli anni sottoposto ad un processo di verifica, che si consolida con l'emanazione

del successivo Regolamento 761/2001 (EMAS II). Lo schema EMAS II recepisce le modifiche suggerite dal progressivo successo ottenuto dallo strumento (e quindi dalle opportunità di evoluzione di EMAS come strumento di politica ambientale) da un lato, e dalle difficoltà di diffusione riscontrate dall'altro (ad esempio, presso le Piccole e Medie Imprese). Tra le novità introdotte, l'applicabilità dello strumento a tutti i tipi di organizzazione e l'ampliamento del campo di interesse ai cosiddetti "aspetti indiretti". Tali novità suggeriscono la possibilità di applicare lo strumento anche agli Enti Locali e permettono di indirizzarne all'interno di essi l'implementazione garantendo la coerenza tra il ruolo e le competenze dell'ente e lo spirito dello strumento.

Pur essendo già potenzialmente adatto ad essere applicato ad un ente locale, lo sviluppo di un Sistema di gestione ambientale secondo il Regolamento comunitario EMAS potrebbe essere ancora più utile se riuscisse a sottolineare alcune peculiarità e potenzialità specifiche degli Enti pubblici locali. Le certificazioni ambientali ISO14001 ed EMAS nascono infatti per il mondo aziendale ed indubbiamente alcuni principi potrebbero utilmente essere migliorati ed approfonditi per il "mondo" dell'amministrare pubblico che rappresenta forti elementi di differenziazione, non ultimo, la presenza di due livelli decisionali distinti: il livello politico ed il livello tecnico.

Allo scopo, ed in vista della fase di revisione del Regolamento comunitario è stato presentato, grazie alle attività di progetto, un documento che richiede modifiche specifiche⁴.

La conclusione del processo di revisione di EMAS II, cui dovrebbe seguire l'uscita di una ulteriore versione (EMAS III) è in previsione per il 2008.

2.4 ecoBUDGET

ecoBUDGET ha un chiaro legame con Agenda 21, essendo un complemento e non una alternativa al processo di Agenda 21 Locale. Dal momento in cui richiede la completa guida delle amministrazioni locali, ecoBUDGET non può essere usato indipendentemente e autonomamente in iniziative per la comunità. Come strumento di gestione e controllo, ecoBUDGET può essere usato per definire chiaramente gli obiettivi ambientali e di qualità e per bilanciare i progressi nel contesto dei processi di Agenda 21 Locale.

Il budget ecologico

"Poiché possiamo gestire risorse artificiali - soldi - in termini di budget, perché non possiamo fare lo stesso per le risorse naturali?"

Questa domanda costituisce la base di ecoBUDGET, un Sistema di Gestione Ambientale sviluppato da ICLEI *particolarmente per le amministrazioni locali*, allo scopo di programmare, monitorare e relazionare l'utilizzo delle risorse naturali sul territorio municipale. Con ecoBUDGET le amministrazioni locali presentano al pubblico un tangibile risultato della loro politica orientata alla sostenibilità.

ecoBUDGET applica principi e procedure di bilancio finanziario alla gestione delle risorse naturali, ma non fa nessun tentativo di assegnare valori monetari all'ambiente. A differenza degli altri sistemi di gestione ambientale, ecoBUDGET si occupa della gestione delle risorse naturali *entro l'intero territorio e nell'intera comunità dei cittadini*.

Il sistema si basa sulla descrizione fisica dell'utilizzo e del consumo delle risorse naturali. La caratteristica principale di ecoBUDGET è lo stabilire *obiettivi quantitativi* a lungo e a relativamente

(4) Si veda a proposito il par.fo 5.4 delle presenti LG.

breve termine (annuali), che devono essere ratificati dal Consiglio Comunale al fine di definire direzioni chiare per la politica ambientale locale.

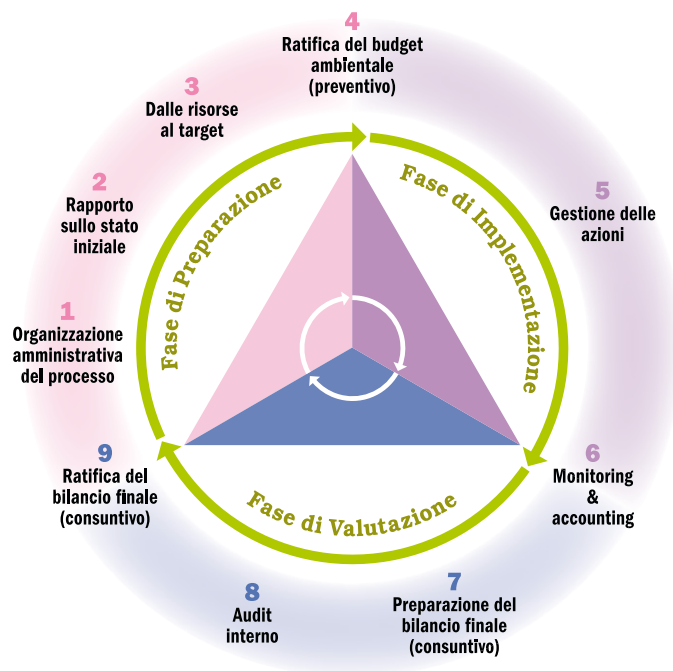
Il sistema si basa su 9 passaggi, sottolineati dalla figura sottostante e descritti di seguito:

Il primo passaggio consiste nell'assegnare ruoli e responsabilità, nell'abbozzare una tabella con i tempi delle attività, nel riesaminare le interazioni con la struttura legislativa, le direttive di gestione, gli strumenti esistenti e gli impatti ambientali. Il governo locale decide come coinvolgere gli *stakeholder* locali e il grado di partecipazione del processo.

Poi, al centro del processo (step 3 e 4), vengono definiti i tre pilastri di *ecoBUDGET*: il master budget, la relazione sullo stato dell'ambiente e l'analisi di sostenibilità. Il processo è coordinato dall'amministrazione locale e dalle politiche ambientali prioritarie. Queste sono descritte con un conciso set di indicatori di facile comprensione, ognuno dei quali evidenzia tangibili obiettivi di lungo e breve termine. Attraverso la delibera del Consiglio, gli obiettivi del master budget entrano in vigore. Il master budget è presentato al pubblico. L'amministrazione è obbligata a implementare gli obiettivi politicamente vincolanti.

Nella fase di implementazione (step 5-6) il comitato locale decide le misure per raggiungere gli obiettivi, monitorare e misurare i loro effetti e stabilire attività correttive in caso di non raggiungimento dell'obiettivo. Il programma degli interventi può essere collegato con il Piano d'Azione di AG21 locale.

Nella fase di valutazione (step 7-9) 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 bilancio preventivo. Il pubblico viene informato sui risultati delle politiche ambientali locali. I risultati danno avvio ad un nuovo ciclo.



Bilancio ambientale e bilancio Finanziario

Tuttavia, il principale sistema di riferimento è il (più vecchio) **budget finanziario**, del quale *ecoBUDGET* rappresenta una consapevole imitazione. Il concetto di bilancio ambientale locale fu appositamente strutturato per adeguarsi al normale bilancio (finanziario) - del quale furono esaminate le istituzioni e le procedure per verificare se potevano fornire un modello per un bilancio delle risorse naturali. Se la gestione delle limitate risorse naturali fosse tenuta in considerazione e attenzione come la gestione delle risorse monetarie, la divisione delle pratiche in aree specialistiche e il ruolo delle leggi relative dovrebbero essere superate e si potrebbe creare uno strumento di controllo collettivo, quale il bilancio ambientale.

I principi di bilancio finanziario adesso hanno una corrispondenza nei principi del bilancio finanziario: il principio di prudenza di bilancio corrisponde al principio di precauzione delle politiche ambientali, risparmio ed economia corrispondono all'efficienza delle risorse, la compensazione monetaria corrisponde al principio di sostenibilità.

Nella programmazione del bilancio ambientale, come nel contesto del bilancio finanziario, potrebbe esserci un equilibrio tra la contabilità politica centralizzata e le responsabilità decentralizzate. Strutturalmente, il bilancio ambientale richiede un ente centrale responsabile, analogamente al responsabile finanziario. In aggiunta, devono esserci responsabili di bilancio nei singoli dipartimenti e nelle aziende del settore pubblico.

Il budget ambientale segue un corso ciclico, allo stesso modo del suo corrispettivo: specifica di una bozza di bilancio, sviluppo di un bilancio nel periodo di bilancio e pubblicazione di una relazione annuale.

La Carta di Aalborg

Lo sviluppo di *ecoBUDGET* fu guidato dalla Carta di Aalborg, 1994, seguendo l'idea di sviluppare un sistema di bilancio per le risorse naturali per conseguire una migliore consapevolezza politica e una migliore capacità politica decisionale. *ecoBUDGET* è la risposta dei governi locali a questa chiamata.

Nel 1994 la Carta delle Città Europee Verso la Sostenibilità (Carta di Aalborg) fu firmata ad Aalborg, Danimarca, fissata per introdurre il bilancio ambientale come una parte integrante della *governance* delle amministrazioni locali:

“Noi, città e paesi, ci impegniamo ad usare gli strumenti politici e tecnici e i mezzi disponibili per gestire le città con l'approccio “da ecosistema”. Avremo il vantaggio di una vasta scelta di strumenti inclusi quelli per la raccolta e l'elaborazione dei dati ambientali; per la programmazione ambientale; economici, di regolazione e di comunicazione, quali direttive, tasse e imposte; e meccanismi per la crescita della consapevolezza inclusa la partecipazione pubblica. Noi cerchiamo di stabilire dei *nuovi sistemi di contabilità ambientale che permettano la gestione delle nostre risorse naturali così come economicamente facciamo con quelle artificiali, “soldi”*.

La nuova gestione pubblica

ecoBUDGET include anche il potenziale di agire come una chiave per “ridefinire” gli strumenti di programmazione ambientale che spesso sono eccessivamente numerosi. Questo potenziale può essere realizzato se il codice ambientale proposto serve ad armonizzare questi strumenti, liberandoli da carichi non necessari, e a collegarli all'uso specifico delle risorse e agli obiettivi ambientali di qualità di *ecoBUDGET*.

Questo sistema aiuta lo sviluppo dei Piani di azione locali Agenda 21, e dà agli altri strumenti di gestione

e pianificazione (es. indicatori, piani di gestione settoriale per le acque, l'uso del territorio, biodiversità, qualità dell'aria, ISO/EMAS, AIA, ecc...) un chiaro e motivato orientamento. Quindi, l'applicazione degli strumenti comprenderà un armonico concerto di strumenti piuttosto che una "cacofonica orchestra".

Attualmente, i risultati ambientali sono spesso inseriti nell'agenda politica in un modo ad hoc. *ecoBUDGET*, con il suo reporting sistematico al consiglio cittadino e l'approvazione periodica degli obiettivi nel bilancio preventivo ambientale, confronta periodicamente le più alte decisioni prese dal consiglio municipale con i risultati ambientali dello sviluppo sostenibile. Perciò, si instaura una continua e prolungata considerazione politica della protezione ambientale. Questo conduce ad una più informata e responsabile presa di decisioni, orientata verso obiettivi stabiliti e vincolanti, piuttosto che decisioni prese seguendo la moda del momento.

In contrasto con gli altri strumenti, *ecoBUDGET* è stato fin dagli inizi destinato a comprendere i risultati relativi all'intero territorio delle città. Questo segue l'idea di gestione politica, che per definizione non è limitata alle autorità locali come invece accade per le organizzazioni.

Questo approccio si sviluppa attraverso indicatori e obiettivi che arrivano a tutta la comunità.

Agenda 21 Locale

Il Piano d'Azione dell'amministrazione locale - il documento scritto per un'Agenda 21 locale - potrebbe non solo portare a un approccio coerente per lo sviluppo futuro, a una lista prioritaria di obiettivi ed un elenco di azioni e misure, ma idealmente potrebbe contenere reports quantitativi sui risultati desiderati e sulla tempistica. Attualmente, si spende molto tempo discutendo sui cosiddetti indicatori di sostenibilità, che permettono di monitorare la quantificabile realizzazione degli obiettivi connessi allo sviluppo sostenibile. Sembra logico che *ecoBUDGET* possa trasformare questa discussione in azione, diventando uno strumento per la preparazione, lo sviluppo, il monitoraggio e la gestione delle componenti ambientali di Agenda 21 locale. Le relazioni fra Agenda 21 locale ed *ecoBUDGET* sono basate su tre fondamenti:

1. Lo sviluppo sostenibile - l'obiettivo generale dei processi di Agenda 21 - può essere reso misurabile e comprensibile tramite *ecoBUDGET*
2. I processi in corso di *ecoBUDGET* e Agenda 21 locale si completano a vicenda
3. A motivo del suo orientamento verso l'uso delle risorse naturali, *ecoBUDGET* offre una soluzione per lo sviluppo sostenibile, fornendo così un supporto per Agenda 21 locale.

Le organizzazioni più evolute, pubbliche e private, hanno raggiunto la consapevolezza che il bilancio economico, con la contabilità ordinaria, non basta per descrivere la complessità delle loro attività.

I numeri della contabilità tradizionale non riescono a testimoniare adeguatamente né ciò che l'organizzazione (nel nostro caso l'Amministrazione) preleva dalla società, né ciò che essa conferisce.

In altri termini l'organizzazione produce *utilità*, che prendono vita e forma non solo all'interno di essa, ma in un intorno meno definito, che è un intorno *sociale*.

I principali cambiamenti degli anni 90':

- Il quadro istituzionale, il decentramento amministrativo e il rafforzamento delle autonomie hanno rafforzato le relazioni con il territorio locale;
- La crisi delle forme di rappresentanza spinge a ripensare il modo in cui si fa politica (processi di *policy making*);
- Sussidiarietà, esternalizzazioni e nuove tecnologie possono portare ad una riduzione della presenza diretta delle Amministrazioni.

L'introduzione del Bilancio ambientale nelle Amministrazioni Pubbliche può essere considerata come una risposta possibile al deficit dei sistemi di rendicontazione pubblici.

Il bilancio ambientale è di fatto un sistema di *accountability* che tenta di rispondere a:

Deficit di trasparenza dell'azione e dei risultati delle amministrazioni, che non consente ai cittadini di valutarne realmente le *performance* rispetto al perseguimento delle finalità istituzionali e della *mission* dell'ente;

Deficit di esplicitazione delle finalità, delle politiche e delle strategie delle amministrazioni, che dovrebbero essere il punto di partenza per la definizione degli obiettivi e dei programmi di intervento (e della redazione dei bilanci di previsione annuali e pluriennali), ma che spesso non sono il frutto di un sistematico e profondo processo di formulazione strategica e di individuazione delle priorità;

Deficit di misurazione dei risultati, molto più orientata alla corretta rilevazione dei fenomeni contabili che non alla misurazione della qualità dei servizi e alla valutazione delle politiche realizzate;

Deficit di comunicazione, che non rende facilmente fruibile all'esterno le informazioni eventualmente disponibili e non consente ai cittadini di apprezzare (nel senso proprio di *dare valore*) i programmi, gli sforzi e i risultati realmente conseguiti dall'ente;

Deficit di governance ai diversi livelli istituzionali; il fatto che le valutazioni sull'operato e sulla qualità delle amministrazioni poggino quasi unicamente su dati economico-finanziari, finisce per ricondurre strutturalmente le scelte di governo a operazioni di contenimento della spesa ma rende assai più problematica la capacità di governo e di integrazione delle politiche pubbliche;

Deficit di legittimazione e di fiducia da parte dei cittadini e delle imprese nei confronti delle istituzioni pubbliche; se non è chiaro infatti *a cosa serve* e a quali bisogni collettivi una data amministrazione è in grado di dare valide risposte, è probabile che nel tempo si sviluppi la messa in discussione della sua utilità sociale e la ricerca di soluzioni alternative.

Il miglioramento del livello di *accountability* di una Amministrazione è l'obiettivo di fondo dei processi di riqualificazione e rilegittimazione dell'operato delle amministrazioni pubbliche.

Il **processo di rendicontazione** è uno dei modi per perseguire questo obiettivo, migliorando le modalità di definizione, misurazione e comunicazione delle azioni e dei risultati dell'Amministrazione.

Il **Bilancio ambientale** è una delle forme, ma non l'unica che tale processo di rendicontazione può assumere. Il bilancio ambientale è uno strumento volontario così come il sistema di gestione ambientale: per volontarietà si intende sia che ogni amministrazione è libera di realizzare o meno un sistema e un documento di rendicontazione, sia che è libera di scegliere le modalità di realizzarlo e cioè la periodicità, il contenuto e le tecniche di realizzazione.

Il suo requisito fondamentale è che sia un processo:

- **Non più prodotto: momento puntuale, unico, nella vita aziendale**
- **Ma processo: fase di un lavoro continuo, momento di un'operazione che si rapporta tanto con l'interno che con l'esterno**

Come prodotto è inteso come uno strumento:

- comunicativo, rivolto verso l'esterno
- curato dal solo settore comunicazione con coinvolgimento sporadico delle altre funzioni aziendali
- interessa un preciso momento dell'anno
- non contenente impegni per il futuro
- tendente a evidenziare solo gli aspetti positivi
- discorsivo, con pochi indicatori spesso non commentati
- molto curato nella veste grafica

Come processo invece:

- È uno strumento gestionale
- Tende a "parlare" sia all'interno che all'esterno
- Impegna varie funzioni aziendali
- È un procedimento continuo, annuale
- Impegna l'azienda per il futuro
- Evidenzia tanto gli aspetti positivi che quelli negativi della strategia
- Include indicatori anche complessi, commentati ed illustrati
- Non dà esclusiva importanza alla veste grafica.⁵

Il modello formulato si basa su alcuni concetti afferibili al *new public management*. In particolare, della letteratura sul *new public management*, sono stati considerati il concetto di controllo e la misurazione della *performance*.

Il principale motivo per cui ci si è focalizzati sulle specificità dei sistemi manageriali e di raccordo tra politica e funzioni tecnico amministrative nella pubblica amministrazione, riguarda l'esigenza di tenere conto di:

- Maggiore adattamento dello schema EMAS e alla pubblica amministrazione soprattutto locale
- Maggiore adattamento dello schema EMAS, e in genere dei sistemi di gestione e di rendicontazione, ai processi di cambiamento in corso.

Tale obiettivo tiene in conto i fattori critici relativi al concetto di controllo e di raccordo tra politica e amministrazione negli EELL⁶:

- trasformazione veloce di domande e bisogni della collettività, e loro segmentazione in relazione alle diversità che caratterizzano la popolazione;
- multidimensionalità ed interdipendenza dei problemi collettivi: è crescente la domanda che la collettività indirizza al settore pubblico di intervenire su problemi che sono affrontabili solo integrando competenze e azioni che tradizionalmente erano concepiti come settoriali; si pensi ai temi della sicurezza urbana, alla lotta all'esclusione sociale, allo sviluppo sostenibile, alla qualità della vita e dell'abitare;

(5) Crf Mario Viviani articoli vari

(6) <http://www.cantieripa.it/inside.asp?id=2273>

- incertezza delle soluzioni e degli esiti: gli effetti di molte scelte si dispiegano su archi temporali molto lunghi e quindi sfuggono ai meccanismi di pianificazione e controllo basati su tempi limitati; inoltre, si tratta a volte di interventi basati su soluzioni potenzialmente irreversibili che reggono su ipotesi tecniche che non escludono effetti imprevisti;
- riduzione del ruolo dei partiti nella lettura dei bisogni della società;
- crescente complessità dei processi decisionali: il carattere sempre più multilivello del policy making (ruolo dell'Unione europea, dello Stato, delle Regioni, del mondo locale) implica la capacità sia di cooperare sulla base di strategie e programmi con obiettivi di breve e di lungo termine, sia di competere per un posizionamento centrale nei vari ambiti di *policy* ritenuti prioritari;
- crescente ruolo dei privati nell'elaborazione e attuazione di politiche pubbliche: poiché il settore pubblico gioca un ruolo decisivo per assicurare condizioni adeguate all'esercizio delle imprese e alla residenza, e poiché le conoscenze e le informazioni sono diffuse nella società, il coinvolgimento del privato (imprese, terzo settore, partenariato socio-economico) è riconosciuto come elemento decisivo in vari ambiti al fine di indirizzare la formulazione e l'attuazione delle politiche; l'esempio delle politiche di sviluppo locale in questo senso è solo la punta dell'iceberg;
- le trasformazioni nei sistemi di rappresentanza degli interessi: le modalità dei gruppi di interesse di incidere sulla direzione delle politiche pubbliche si manifesta sempre più in circuiti diversi da quello della rappresentanza politica, e non solo nella fase di formulazione degli interventi;
- la riduzione delle risorse disponibili e la messa in discussione del ruolo del settore pubblico: la pubblica amministrazione in alcuni paesi tra cui certamente l'Italia, è ritenuta eccessivamente costosa (in quanto troppo ampia in termini di personale e ambiti di intervento) e con *performance* non adeguate rispetto alle esigenze di competitività del Paese, per cui - specie in periodi di crisi della finanza pubblica - si fanno strada posizioni che rivendicano un maggiore spazio per le esternalizzazioni e per la limitazione dell'intervento pubblico.

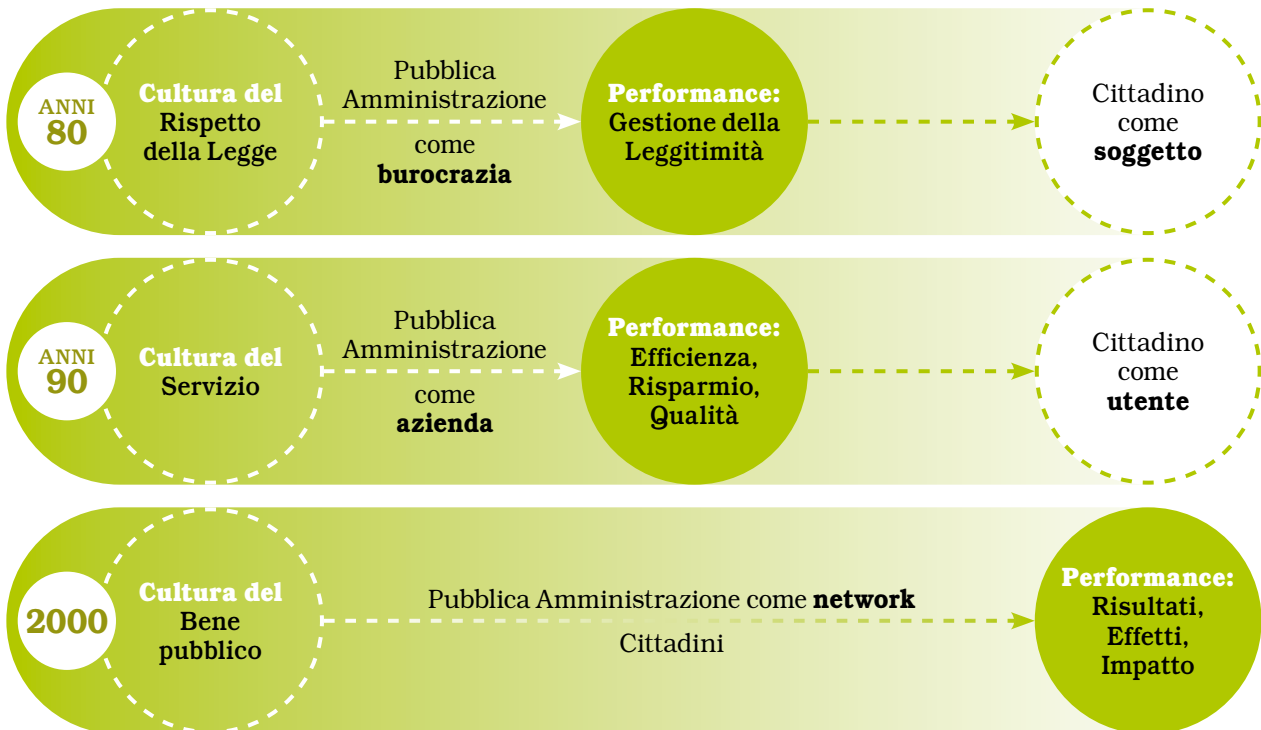
Per lungo tempo il dibattito sui processi e sugli strumenti di raccordo tra politica e amministrazione, e tra direzione e comportamenti organizzativi nella pubblica amministrazione, è stato declinato nei termini di "controllo" come idea di fondo sottesa a tutti i meccanismi programmatori.

Si tratta di un modello che presuppone la capacità della politica di ottenere autonomamente le informazioni sulle domande della collettività attraverso i filtri dei partiti, e di programmare senza ambiguità, una certa semplicità nel tradurre le domande in servizi e quindi in obiettivi facilmente misurabili, la capacità del vertice di monitorare sistematicamente l'attuazione del programma, un ambiente piuttosto stabile, così da non dover modificare il programma se non dopo un certo periodo. Gran parte del dibattito italiano sull'evoluzione dei controlli interni, pur spostatosi dai controlli preventivi di legittimità alla riflessione sulle *performance*, si è basato e si basa su questo modello.

Tuttavia nonostante il proliferare di strumenti e di esperienze la situazione è assai critica a causa di una eccessiva settorializzazione, di debole cultura manageriale, la peculiarità delle istituzioni rispetto al settore privato (da cui molti degli strumenti sono derivati) la difficoltà della politica nel rendere espliciti gli obiettivi.

Cosa significa? Luciano Hinna nel suo testo elaborato per il *Formez*⁷ descrive l'evoluzione del ruolo della pubblica amministrazione dagli anni 70 ad oggi: da riferimento normativo, a erogatore di servizi e elaboratore di politiche.

(7) *Misurare per decidere*, L.Hinna (a cura di), il Rubettino, Milano, 2006



3.1 Il modello IDEMS: livelli decisionali, processi di gestione e rendicontazione

L'enfasi sulla *performance* e sui sistemi di controllo strategico ha comportato la introduzione di sistemi di misurazione accurati della attività e della utilizzazione delle risorse (controllo di gestione), della qualità dei servizi erogati (esempio soddisfazione del cliente), dei risultati prodotti per la collettività (esempio bilanci sociali) e della *performance* complessiva della organizzazione.

È abbastanza condivisa tuttavia l'opinione che tali attività, oltre a rappresentare a volte un pericoloso proliferare di strumentazione, hanno avuto ricadute deboli sulla capacità di formulazione e attuazione delle politiche pubbliche efficaci.

Inoltre le attività di misurazione poste in essere hanno spesso il limite di fornire grande attenzione in fase preventiva sugli obiettivi attesi e sulle risorse assegnate a cui non segue una altrettanta attenzione in termini di valutazione consuntiva.

Per rispondere a questi problemi è cresciuta di recente la attenzione nel settore pubblico verso la misurazione multidimensionale che integra la tradizionale strumentazione economico finanziaria con altri elementi.

La introduzione di sistemi di gestione orientati al miglioramento continuo della *performance* ambientale come EMAS e sistemi di *accountability* e rendicontazione come CLEAR e *ecoBUDGET*, inquadrata in tale sistema evolutivo, comporta la individuazione di diversi livelli di natura decisionale.

Dalla letteratura citata almeno tre livelli decisionali: il livello strategico, quello operativo e quello organizzativo.

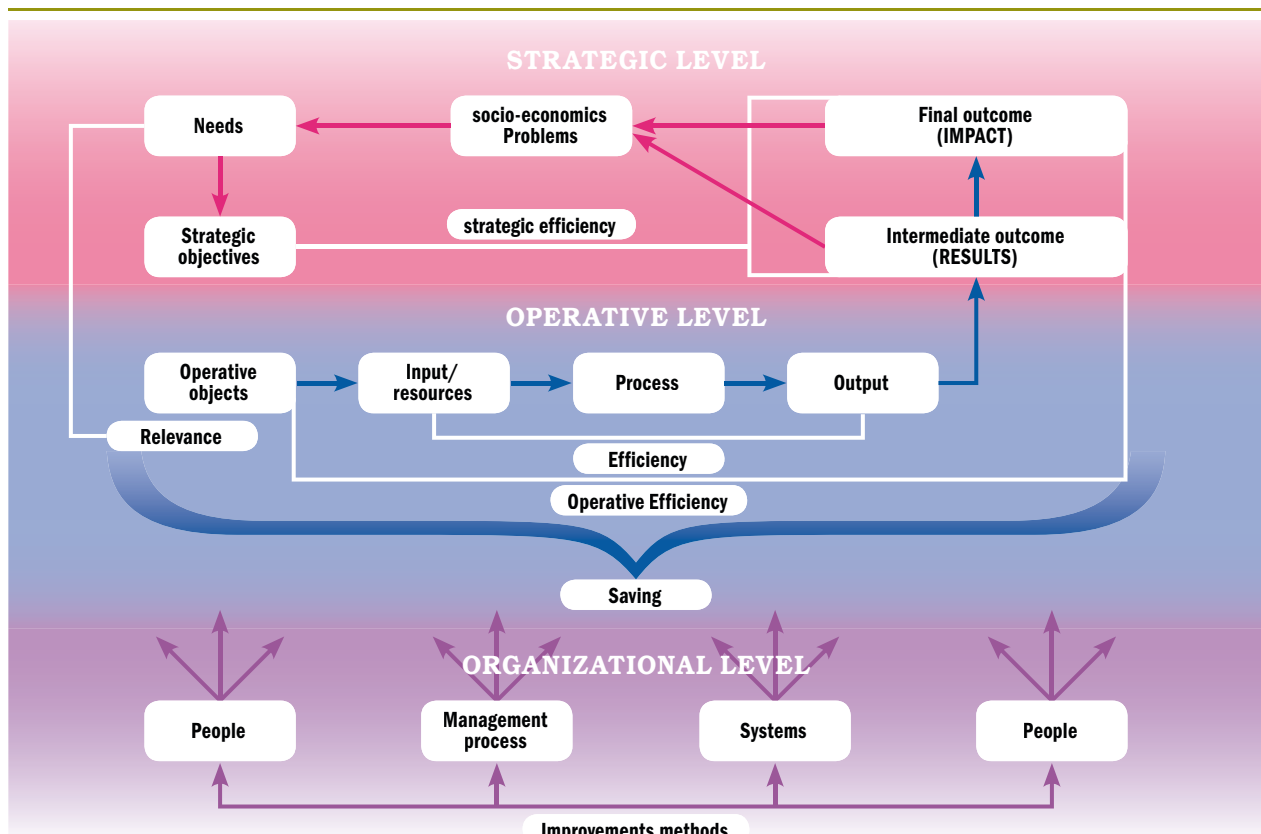
Il **livello strategico** che contiene la interpretazione dell'interesse generale, la risposta che la politica intende dare ai bisogni a i problemi dei cittadini.

La misurazione a questo livello comporta la definizione di indicatori cosiddetti di outcome (risultati e impatti). Il livello strategico comporta inoltre processi decisionali di natura inclusiva basati sulla negoziazione tra attori e definizione di strategie di *governance* pattuite tra gli *stakeholder*.

Il **livello organizzativo** rappresenta il supporto agli altri due livelli: la capacità operativa delle amministrazioni pubbliche deriva dalla coerenza tra le risorse destinate alle politiche pubbliche e obiettivi istituzionali. Il livello organizzativo e dei sistemi supporta tale funzione.

Il **livello operativo** rappresenta il livello di traduzione delle politiche e delle strategie per il raggiungimento dei risultati attesi. Questo livello riguarda i programmi operativi, lo stanziamento delle risorse, la programmazione delle attività. A differenza del livello strategico i processi che riguardano il livello operativo si svolgono prevalentemente all'interno della organizzazione e forniscono misurazioni prelevate dagli strumenti di programmazione e controllo.

I tre livelli decisionali e gli ambiti rilevanti della performance



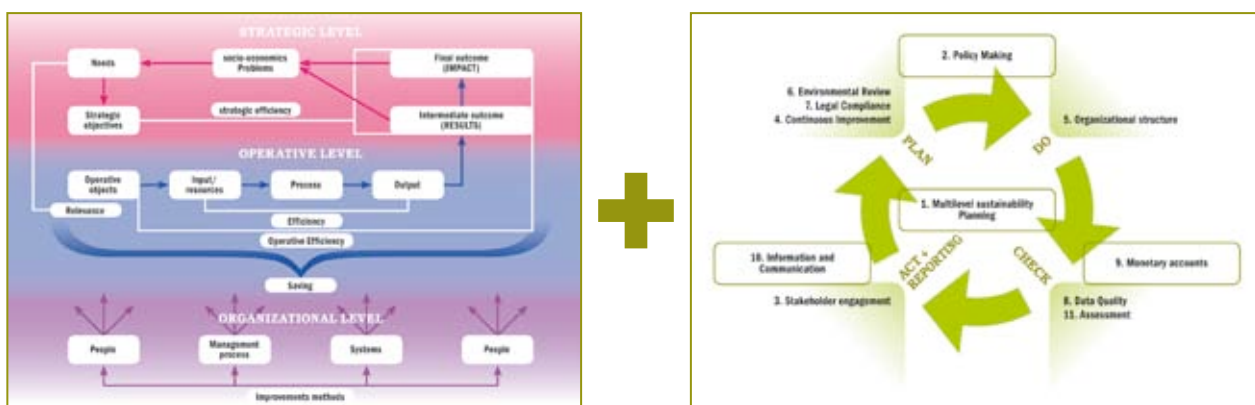
Il modello IDEMS approccia l'integrazione dei tre strumenti cercando una coerenza sui tre livelli identificati.

A partire dalle esperienze dei partner, sono stati individuati complessivamente 11 processi e sottoprocessi critici, dove sono necessari approfondimenti metodologici e adattamenti alla pubblica amministrazione.

Ogni sottoprocesso analizzato (chiamati “Punti” all’interno del modello sviluppato) viene trattato per apportare miglioramenti operativi e procedurali specifici della pubblica amministrazione locale. Nel loro insieme gli 11 Punti sono posizionati su una struttura che ne rileva la valenza operativa o strategica e soprattutto di integrazione con il processo di pianificazione e controllo strategico e di *governance*.

Gli 11 Punti non si limitano a costituire linee guida ma definiscono in modo puntuale i requisiti necessari per garantire qualità a singolo processo o sottoprocesso considerato.

La integrazione degli strumenti, che rappresenta l’obiettivo del progetto, si concretizza dunque nella loro impostazione più adeguata ad un contesto pubblico, etico, normativo. In sintesi il **modello 11 Punti** fornisce risposte operative per l’adattamento dei sistemi di gestione ambientale alla pubblica amministrazione ma contemporaneamente opera affinché la capacità manageriale della organizzazione sia rafforzata e innovata in una logica di “*new public management*”.



Il modello è il seguente:



Sono stati posizionati a **livello strategico** i Punti 1, 2 e 3 poiché rappresentano i sottoprocessi più vicini alla elaborazione delle politiche di interesse generale. In particolare, il Punto 3, impegno degli *stakeholder*, viene qui riportato in quanto inteso soprattutto come processo di governo.

I Punti 6, 7, 8, 9, 10 rappresentano invece il **livello operativo**, quella componente dei sistemi gestita all'interno della organizzazione, ricca di procedure, schemi e documentazione di supporto.

Il Punto 5 costituisce il **livello organizzativo** di collegamento tra i livelli strategico e operativo. È specificamente dedicato alla struttura organizzativa interna e alla formazione delle competenze.

I Punti 4 e 11 sul miglioramento continuo e sulla valutazione sono trasversali a tutti e tre i livelli e rappresentano i due processi chiave per garantire il miglioramento del sistema e delle *performance* ambientali attraverso un approccio ciclico e continuo.

Tutti i Punti hanno comunque elementi di pertinenze in tutti e tre i livelli; per chiarezza si è scelta una loro collocazione in base all'ambito in cui è di particolare importanza o di maggior semplicità la loro trattazione. Si pensi ad esempio alla inclusione degli *stakeholder* che può avere una valenza sia strategica (partecipazione come processo inclusivo a supporto delle decisioni) o anche più operativa (dotazione tecnica e strumentale per garantire il diritto all'accesso alla informazione e per la diffusione dei bilanci ambientali preventivi e consuntivi). In tal senso è da considerare anche il Punto 10.

Alcune attenzioni nella lettura del modello:

Va detto tuttavia che in relazione ai diversi assetti organizzativi **la allocazione dei diversi sottoprocessi può variare**. L'importante è la differenziazione tra un livello più di carattere strategico e uno più di tipo funzionale.

Inoltre va tenuto distinto il processo legato alle decisioni di natura istituzionale (democrazia rappresentativa) e quello di natura informativa (più di carattere gestionale), da quello infine di democrazia partecipativa.

Le linee guida suggeriscono infine come sia, a volte, necessaria una buona dose di semplificazione dei processi.

In tal senso è abbastanza utile consigliare gli enti ad applicare gli strumenti in modo integrato anche a livello operativo (cfr cap.5).

Se un ente ha un sistema conforme al Regolamento EMAS può sfruttare i seguenti elementi per dotarsi di un bilancio ambientale:

- il processo politico e istituzionale (giunta, commissioni, consiglio) possono divenire modalità operative, come già in EMAS, in relazione a quanto previsto per l'approvazione della politica ambientale e per la condivisione del programma ambientale;
- analisi ambientale iniziale: può essere un riferimento per la scelta degli indicatori da inserire nel bilancio;
- struttura organizzativa: in genere rimane come riferimento anche per la contabilità anche se in quest'ultima è necessario un processo che coinvolge giunta, commissioni e consiglio, nonché a livello gestionale chi si occupa di "programmazione e controllo" e la ragioneria;
- politica ambientale: può coincidere con una parte della esplicazione delle politiche;
- programma: può rappresentare un riferimento per il bilancio preventivo;
- dichiarazione ambientale: può rappresentare un riferimento per il bilancio preventivo e consuntivo.

Sono invece da impostare ex novo:

- il piano dei conti fisici (la definizione degli *outcome* in particolare)
- la contabilità monetaria (la riclassificazione analitica della spesa)
- il bilancio consuntivo e preventivo (il *report* consuntivo e preventivo)

Se un ente ha CLEAR o *ecoBUDGET* costruire il sistema secondo il regolamento EMAS, praticamente deve rivedere la maggior parte della documentazione dal punto di vista formale.

Tuttavia i sistemi di *accountability* predispongono il sistema e i contenuti in modo assai adeguato per un EELL, in termini di:

- politica ambientale (il bilancio pone l'enfasi sulla formulazione delle politiche in ottica intersettoriale, quindi considera sia gli aspetti diretti che quelli indiretti)
- dati e indicatori di partenza (in genere il bilancio ambientale fa riferimento al sistema informativo della RSA);
- struttura organizzativa (in genere chi si dota di un bilancio ambientale prevede la costituzione formale di un presidio organizzativo: non è raro che vi sia un indirizzo di Giunta, un responsabile e un gruppo intersettoriale);
- programmazione e controllo (la caratteristica dei sistemi di *accountability* è proprio la forte integrazione con gli strumenti di programmazione, anzi in molti casi i sistemi di *accountability* non si limitano ad integrare la programmazione con documenti aggiuntivi, ma spesso si tratta di una modalità prevista dal sistema complessivo di rendicontazione se non addirittura un approccio nuovo alla programmazione dell'ente più in generale);
- dichiarazione ambientale (il bilancio preventivo in particolare per quanto riguarda gli indicatori fisici e di *performance* è una base utile per la elaborazione della dichiarazione).

Va tenuto tuttavia in conto che nei sistemi di *accountability* non è considerato un requisito il miglioramento continuo così come in EMAS. CLEAR ed *ecoBUDGET* forniscono uno strumento a supporto dei

decisori per formulare le opzioni di indirizzo in ottica di interesse generale ma le relative rendicontazioni, possono in teoria anche avere un segno negativo.

In tal senso è dunque da sottolineare come gli 11 Punti non siano dei principi generali, né tanto meno delle linee guida operative su come fare EMAS o CLEAR o *ecoBUDGET* (esistono già i relativi manuali). Sono invece indicazioni specifiche operative su come gestire ogni sottoprocesso implicato nei diversi sistemi affinché ci sia **una maggiore coerenza complessiva e maggiore qualità dell'agire pubblico**.

Sono indicazioni operative relative a come render più efficaci e integrati sistemi esistenti in una ottica di qualificazione della pubblica amministrazione.

Gli 11 Punti verranno affrontati nel capitolo 4 e rilette in modo sintetico nel capitolo 5.

—

4 Gli 11 punti

4.1 Guida alla lettura

Di seguito sono riportate le schede degli 11 Punti che guidano la realizzazione di un sistema di gestione e di contabilità integrato. La struttura delle schede è la seguente:

A - Titolo e livello di governance

Per ogni Punto si riporta, accanto al titolo, il livello di *governance* interessato: strategico, operativo, organizzativo. Questo permette di ottenere immediatamente un'indicazione relativa ai processi e alle funzioni coinvolte dal Punto.

Es. Il Punto "Policy making e collegamento con la pianificazione strategica" agisce prevalentemente sui livelli strategico e organizzativo, ovvero contiene indicazioni utili per il miglioramento dei processi di pianificazione strategica dell'Ente (livello strategico) e di quelli di traduzione delle politiche in obiettivi e azioni conseguenti (livello organizzativo).

B - Rilevanza del punto rispetto ai tre strumenti

Il Punto viene poi rapportato in una tabella ai tre strumenti di partenza, rispetto ai quali può essere:

- ++ indispensabile
- + importante
- non necessario

Tale indicazione può essere utile nel caso in cui si voglia sviluppare o potenziare un singolo strumento (EMAS, CLEAR, ecoBUDGET) per ricostruire rapidamente il quadro dei Punti di maggiore interesse.

Es. Punti 2: "Policy making e collegamento con la pianificazione strategica"

Rilevanza del Punto

EMAS	+
CLEAR	++
ecoBUDGET	+

Il Punto 2 è importante per lo sviluppo di EMAS ed ecoBUDGET, e indispensabile per CLEAR che prevede come output uno specifico documento denominato esplicitazione delle politiche.

C - Cosa è

Si descrive brevemente l'oggetto del Punto e di cosa si intende approfondire nella sua trattazione.

Policy making e collegamento con la pianificazione strategica

PUNTO 2

LIVELLI

STRATEGICO	X
OPERATIVO	
ORGANIZZATIVO	

Questo Point è utile anche per:

- Agenda 21 Locale
- Green Public Procurement
- Reporting/indicatori sullo stato dell'ambiente
- Aalborg commitments
- Bilancio sociale di Sostenibilità
- Piani di gestione dell'ambiente urbano

Rilevanza del Punto rispetto ai tre strumenti

EMAS	+
CLEAR	++
ecoBUDGET	++

Tutti e tre gli strumenti (EMAS, CLEAR ed ecoBUDGET), seppur con enfasi diverse, considerano la definizione e formalizzazione della politica ambientale come il punto di partenza per lo sviluppo dei sistemi di gestione e/o contabilità.

Per quanto riguarda EMAS, il *Policy making* si realizza nella definizione, da parte dell'Alta Direzione, del documento di Politica Ambientale. Il Regolamento identifica caratteristiche e contenuti generali del documento. Nel Bilancio Ambientale, invece, si pone l'accento sul processo importante e articolato di formulazione, condivisione, revisione delle Politiche ambientali dell'amministrazione e della loro esplicitazione.

Cos'è

Il *policy making* è il processo attraverso cui un ente definisce le proprie politiche ambientali di breve, medio e lungo periodo, tenendo conto del contesto in cui si trova ad operare e dei possibili effetti sociali, economici ed ambientali che le proprie scelte produrranno sul territorio amministrato.

Diversi sono i problemi connessi con questo processo, ed in particolare:

- scarsa integrazione delle politiche ambientali nella pianificazione strategica e negli altri settori della pubblica amministrazione (mobilità, edilizia, ecc.);
- difficoltà di "traduzione" delle politiche ambientali in obiettivi ed azioni conseguenti e verificabili;
- difficoltà di raccordo tra le politiche ambientali elaborate dall'ente e le realizzazioni gestionali delle agenzie partecipate sul territorio.

Perché

Questo Punto ha lo scopo di supportare l'ente nella definizione delle proprie politiche ambientali, considerando gli elementi necessari per elaborare risposte efficaci alle esigenze locali.

Nel caso di un ente pubblico è fondamentale considerare come le politiche ambientali, per essere integrate nel processo decisionale, vadano articolate sui vari livelli:

- strategico di lungo periodo
- pianificazione di medio periodo
- programmazione di breve periodo.

Per ciascuno di questi livelli l'elaborazione delle politiche deve contenere gli elementi necessari alla verifica della propria efficacia.

Requisiti

Supportare tecnicamente le decisioni →
Definire le politiche ambientali con un'ottica strategica →

PUNTO 2
Policy making
e collegamento
con la pianifica-
zione strategica

Supportare tecnicamente le decisioni

Obiettivi del requisito Definire le basi informative necessarie e gli elementi di partenza da tenere in considerazione nella definizione delle politiche ambientali.

Cosa fare

- Predisporre un quadro conoscitivo del contesto locale
- Prendere in considerazione gli strumenti obbligatori e volontari già in uso
- Valutare le emergenze ambientali
- Valutare i *trade-off*

Come fare Gli elementi cardine di questo *Punto* sono fortemente trasversali agli altri *Punti*, ai quali si rimanda per ulteriori indicazioni per l'elaborazione delle politiche ambientali dell'ente. In particolare gli aspetti da tenere presente e descritti in altri *Punti* sono:

1. i rapporti di analisi ambientale, i risultati dei monitoraggi ambientali, la valutazione periodica degli aspetti ambientali (vedi *Punti* 6, 8, 9);
2. le indicazioni delle politiche sovraordinate e della normativa applicabile (vedi *Punti* 1, 7);
3. l'analisi dei bisogni degli *stakeholder*, attraverso attività di inclusione delle istanze dei principali portatori di interesse (vedi *Punti* 6, 3, 10);
4. i risultati della verifica delle politiche pre-esistenti dell'efficacia e della continuità

Esempi operativi

Comune di Ravenna
Dal programma di mandato dell'Ente al documento "Le politiche ambientali e di sostenibilità del Comune di Ravenna"

Cosa è stato fatto

Il Comune di Ravenna ha costituito il proprio programma di mandato 2007/2011 attivando anche un percorso di partecipazione di Agenda21, dando così seguito e rinnovando la relazione tra politica, istituzioni, enti, associazioni e forze economiche e sociali avviata durante la legislatura precedente. All'interno del Programma di Mandato, approvato dal Consiglio in maggio 2007, l'ottenimento della registrazione EMAS è risultato obiettivo cruciale della strategia di sostenibilità che l'ente vuole perseguire. Questa volontà è stata poi ribadita nel documento approvato dalla Giunta nell'ottobre 2007 dal titolo "La Politica della qualità dei servizi e dell'ambiente del Comune di Ravenna" documento che risponde ai requisiti fondamentali fissati dal Regolamento EMAS. A seguito della stesura e approvazione del Programma di Mandato, dell'approvazione della

D - Perché

Qui sono riportate le motivazioni che stanno alla base della scelta di ogni specifico *Punto*, indicando a quali criticità o difficoltà riscontrate negli Enti si tenta di dare risposta, o semplicemente le ragioni della sua importanza nello sviluppo di un sistema integrato.

E - Requisiti

Vengono elencati i requisiti del *Punto* individuati nel corso del progetto IDEMS come elementi chiave per "fare meglio e fare integrato", rispetto a quanto proposto dagli strumenti di partenza (EMAS, CLEAR ed ecoBUDGET).

Es. Punti 2: Policy making e collegamento con la pianificazione strategica

- Supportare tecnicamente le decisioni
 - Definire le politiche ambientali con un'ottica strategica
- Per ciascun requisito sono descritti: gli obiettivi e cosa si deve fare per soddisfare il requisito stesso. In alcuni casi vengono anche segnalati gli errori più ricorrenti ("meglio evitare").

F - Esempi operativi

In questa sezione vengono riportate alcune indicazioni operative, frutto dell'esperienza dei partner del progetto.

4.2 Indicazioni operative

- 34** PUNTO 1: Filiera della Governance e sostenibilità
- 40** PUNTO 2: Policy making e collegamento con la pianificazione strategica
- 44** PUNTO 3: Coinvolgimento degli Stakeholder (Stakeholder Engagement)
- 51** PUNTO 4: Miglioramento continuo
- 56** PUNTO 5: Criteri organizzativi e struttura
- 62** PUNTO 6: Analisi Ambientale
- 70** PUNTO 7: Conformità normativa
- 74** PUNTO 8: Qualità del dato
- 80** PUNTO 9: Conti monetari
- 85** PUNTO 10: Comunicazione ed informazione
- 92** PUNTO 11: Valutazione

Filiera della Governance e sostenibilità

STRATEGICO

X

OPERATIVO

ORGANIZZATIVO

Questo Point è utile anche per:

• Agenda 21 Locale

• Green Public Procurement

• Reporting/indicatori sullo stato dell'ambiente

• Aalborg commitments

• Bilancio sociale/di Sostenibilità

• Piani di gestione dell'ambiente urbano

Rilevanza del Punto rispetto ai tre strumenti

EMAS +

CLEAR +

ecoBUDGET +

I tre strumenti, pur non essendo impostati in riferimento alla gestione della filiera della Governance e all'integrazione degli aspetti socio-economici all'ambiente, nella pratica ritrovano tali elementi rilevanti e continuamente presenti nella predisposizione dei rispettivi sistemi. In questo senso, il Punto ha l'obiettivo di potenziare e delineare in modo più preciso questo aspetto in EMAS, ecoBUDGET e CLEAR.

Cos'è

Questo Punto riguarda il problema della Governance di un ente pubblico e considera, in particolare, due importanti aspetti:

1. il rapporto con gli enti sovraordinati e con gli altri attori pubblici e privati sul territorio;
2. l'integrazione degli aspetti socio-economici nel sistema di governo dell'ambiente e la gestione dei relativi conflitti esistenti.

Perché

La capacità di governare l'ambiente locale in stretto raccordo con gli altri soggetti (istituzionali e non) che su esso hanno influenze e di tenere in considerazione le interrelazioni tra le dinamiche propriamente ambientali e quelle economico-sociali rappresenta un elemento strategico per un'amministrazione locale impegnata in politiche di sviluppo locale sostenibile.

Oggi più che in passato l'impegno per la sostenibilità implica la necessità di prendere decisioni e di gestire variabili che vanno oltre i confini amministrativi di un ente o le tradizionali matrici tipicamente ambientali.

La lotta al cambiamento climatico e la riduzione dell'inquinamento atmosferico sono solo alcuni esempi di criticità ambientali che richiedono interventi a livello locale, ma che possono essere affrontate e risolte solo con approcci integrati nello spazio (enti confinanti, enti sovra-ordinati, imprese, comunità locali) e rispetto alla tradizionale ripartizione di competenze amministrative (politiche di sviluppo economico, politiche sociali e di welfare, politiche di protezione della natura e della biodiversità, ecc.).

Questo Punto identifica alcuni requisiti minimi per garantire che l'ente:

- Includa nelle proprie decisioni le indicazioni (non solo quelle cogenti) degli enti sovraordinati e consideri accanto alle dinamiche propriamente locali anche quelle di tipo regionale, nazionale e globale.
- Migliori la propria capacità di dialogare con gli stakeholder locali e condividere la realizzazione del-

le politiche di sostenibilità (ad esempio attraverso *partnership* pubblico-privato con le *utilities* o le aziende del territorio).

- Definisca un percorso per integrare progressivamente le proprie politiche ambientali con le politiche di tipo sociale ed economico.

Requisiti

Di seguito sono riportati i requisiti individuati nel corso del progetto IDEMS come elementi chiave per “fare meglio e fare integrato”, rispetto a quanto proposto dagli strumenti di partenza (EMAS, CLEAR ed ecoBUDGET).

Per ciascun requisito sono descritti: gli obiettivi, cosa si deve fare per soddisfare il requisito, nonché alcune indicazioni operative, frutto dell’esperienza dei partner del progetto.

Assicurare la continuità nella filiera di pianificazione → Codificare maggiormente il raccordo con la rendicontazione e Il SGA delle utilities → Definire modalità di relazione con le città confinanti → Integrare l’ambiente con le variabili sociale ed economica →	PUNTO 1 Filiera della Governance
--	---

Assicurare la continuità nella filiera di pianificazione

Obiettivi del requisito Garantire il coordinamento tra le politiche del Comune e gli indirizzi espressi dagli organismi sovraordinati

- Cosa fare**
- Identificare le competenze dell’Ente e le relazioni con gli altri livelli amministrativi
 - Definire linee strategiche ambientali comuni ai vari livelli

Come fare Il sistema di gestione integrato deve prevedere nella fase iniziale una mappatura delle competenze ambientali dell’ente e delle loro interrelazioni con gli altri livelli amministrativi. La mappa delle competenze deve individuare, per ogni aspetto ambientale rilevante, le responsabilità, gli strumenti di pianificazione adottati (ad esempio piano provinciale dei rifiuti, piano regionale per il risanamento dell’aria, ecc.) e gli eventuali strumenti di monitoraggio e controllo sviluppati.



Affinché l'ente non si limiti a definire una propria strategia ambientale, ma includa le strategie degli altri livelli amministrativi, è inoltre necessario illustrare in modo chiaro gli obiettivi (idealmente i *target* quantitativi) definiti dagli enti di livello superiore.

Rispetto alle proprie competenze l'ente deve definire un proprio quadro strategico, condividendone l'impianto con gli altri soggetti con competenze correlate, definendo anche dei corrispondenti *target* di miglioramento.

Codificare maggiormente il raccordo con la rendicontazione e il SGA delle *utilities*

Obiettivi del requisito Assicurare che le attività delle *utilities* e dei gestori di servizi sul territorio siano coerenti con le politiche e gli obiettivi dell'amministrazione.

- Cosa fare**
- Definire obiettivi comuni in modo che sia possibile evitare conflitti nelle scelte strategiche
 - Controllare l'operato delle *utilities* e fornire gli input necessari al miglioramento del servizio.

Come fare Definire un percorso comune che preveda incontri periodici tra i decisori delle diverse parti per una verifica dei reciproci interessi e obiettivi. È opportuno definire dei *target* condivisi e formalizzarli, in modo da poter rendicontare rispetto agli stessi impegni.

La definizione dei contratti di servizio rappresenta un momento chiave per influenzare la *performance* ambientale delle *utilities* nel lungo periodo.

Definire le modalità per il controllo di qualità delle attività sul campo, che possono prevedere ad esempio l'invio di rapporti di servizio periodici, la conduzione di *audit* e ispezioni sullo stato delle infrastrutture e sulle modalità di svolgimento del servizio.

Il *contratto di servizio* è il documento più adatto a regolare non solo le modalità di svolgimento del servizio, ma anche per definire gli elementi per la comunicazione e la verifica delle attività concordate.

La conduzione di *audit* di seconda parte presso il gestore rappresenta una buona pratica per condividere obiettivi e attività, oltre che per effettuare attività di sorveglianza.

Promuovere l'adozione di sistemi di gestione basati sul miglioramento continuo da parte delle *utilities* è un elemento importante per facilitare rapporto ente-gestore, nelle fasi sia di pianificazione, sia di gestione del servizio.

Definire modalità di relazione con le città confinanti

Obiettivi del requisito Creare una politica di governo condivisa su territori omogenei e contigui.

- Cosa fare**
- Chiarire i rapporti tra la città in oggetto e le città confinanti

- Definire strategie e politiche comuni nella gestione degli aspetti ambientali condivisi.

Come fare Tranne alcuni casi particolari (aree metropolitane, *communautés*) i rapporti tra città confinanti non sono regolati da un punto di vista legislativo, per quanto riguarda la gestione degli aspetti ambientali.

Deve essere realizzata un'analisi dei rapporti con le città vicine, al fine di poter individuare gli strumenti più idonei al coordinamento delle politiche e delle azioni di gestione dello stesso territorio.

Alcuni elementi da valutare sono:

- le città confinanti sono "equivalenti" o "dipendono" dalla città in oggetto?
- le diverse città sono inserite in un comprensorio di interesse (industriale, agricolo, turistico, etc...)
- le diverse città sono inserite in un sistema istituzionalizzato che le colleghi (comunità montana, parco naturale, etc..)

Nei casi di relazione non istituzionalizzata, uno strumento di raccordo utile possono essere gli accordi inter-comunali su temi specifici.

Integrare l'ambiente con le variabili sociale ed economica

Obiettivi del requisito Ampliare la gestione ambientale anche agli altri ambiti della sostenibilità, in modo da realizzare un maggiore equilibrio nelle politiche e attività dell'ente.

- Cosa fare**
- Mappare i documenti strategici dei livelli sovraordinati che attribuiscono alla gestione ambientale anche un carattere di sviluppo socio-economico.
 - Individuare gli elementi strategici e gli strumenti per la gestione della sostenibilità a livello europeo, nazionale e locale.

Come fare L'integrazione della variabile socio-economica nei sistemi di gestione ambientale deve partire dagli indirizzi di tipo strategico dell'Ente. I documenti principali che possono supportare il comune nella definizione di tali indirizzi partono dalla strategia per lo sviluppo sostenibile e la legislazione a livello europeo, per poi trovare a livello nazionale e locale specifiche applicazioni.

Sottoscrivere ed attuare gli Aalborg *Commitments* vincola l'ente alla definizione di politiche integrate (ad esempio per l'economia locale sostenibile, l'equità sociale, ecc.).

Esempi operativi

Comune di Ferrara

CLEAR e Aalborg Commitments

Cosa è stato fatto

Nell'Amministrazione Comunale di Ferrara, l'integrazione delle aree di competenza con gli impegni di Aalborg (*Aalborg Commitment*) favorisce una trasversalità ed una intersectorialità capace di coniugare le politiche ambientali con quelle economiche e sociali all'insegna dei principi dello sviluppo sostenibile e di mostrare la complessità e l'intersectorialità

delle politiche eco-compatibili approvate ed attuate dal Comune.

Il bilancio poliennale rappresenta inoltre uno strumento efficace per una discussione più trasparente e puntuale in sede di Commissione e di Consiglio Comunale. Esso può essere inoltre utilizzato come strumento d'informazione degli *stakeholder* che, nell'esaminarlo, hanno la possibilità di valutare la complessa articolazione delle politiche di sostenibilità promosse dall'Ente e di confrontarle con gli obiettivi strategici contenuti nel Piano d'Azione di Agenda 21.

Gli *Aalborg Commitment* sono attualmente parte integrante delle Politiche Strategiche dell'Ente e come tali sono stati inclusi nelle aree di competenza del Bilancio Ambientale.

Le aree di competenza costituiscono lo scheletro del sistema di rendicontazione e rappresentano le responsabilità in campo ambientale per legge o per consuetudine esercitate dai Comuni italiani. Le 8 competenze originali individuate dal gruppo dei tecnici comunali che hanno elaborato il metodo CLEAR durante il progetto omonimo, in seguito alla sottoscrizione del Comune di Ferrara degli *Aalborg Commitment*, sono state aggiornate come segue:

COMPETENZE BILANCIO AMBIENTALE	COMPETENZE BILANCIO AMBIENTALE INTEGRATO
1. Verde Urbano e Tutela della Biodiversità	1. Verde pubblico e Tutela della Biodiversità
2. Mobilità Sostenibile	2. Mobilità Sostenibile
3. Pianificazione Territoriale	3. Sviluppo Urbano
4. Risorse Idriche	4. Risorse Idriche
5. Rifiuti	5. Rifiuti
6. Risorse Energetiche	6. Risorse Energetiche
7. Informazione e Partecipazione	7. <i>New Governance</i>
8. Altre competenze ambientali (includono le politiche di risanamento delle matrici ambientali)	8. Economia Sostenibile
	9. Salute Pubblica (include le politiche di risanamento delle matrici ambientali)
	10. Equità Sociale

Le competenze sono state ampliate con l'inserimento delle seguenti aree:

- Equità sociale
- Economia Sociale
- Salute Pubblica

Perché è utile

Lo strumento di rendicontazione delle politiche ambientali viene utilizzato anche nella rendicontazione degli impegni a carattere economico, ambientale e sociale degli stessi *Aalborg Commitment*. In questo modo vi è una verifica periodica dei risultati relativamente agli A.C. così come richiesto dalla Carta di Aalborg, sottoscritta dall'Amministrazione Comunale di Ferrara.

Link

<http://cittapartecipata.comune.fe.it/index.phtml?id=385>

Regione Liguria

Governance per lo sviluppo sostenibile del territorio

Cosa è stato fatto

Sistema di coordinamento fra il SGA della Regione e l'attività degli Enti Locali certificati.

Perché è utile

- Realizzazione di un coordinamento verticale (tra enti sott'ordinati alla regione).
- Realizzazione di un coordinamento orizzontale: strategie comuni tra gli enti locali e organizzazioni private del territorio

Link

[http://rl.regione.liguria.it/MenuSezione.asp?page=territor/16_ptr/ptr_old/cd-rom/c7/sga.htm\\$Menu=1\\$FromCerca=0](http://rl.regione.liguria.it/MenuSezione.asp?page=territor/16_ptr/ptr_old/cd-rom/c7/sga.htm$Menu=1$FromCerca=0)

Amaroussion

Rapporti con enti sovraordinati e con le città vicine

Cosa è stato fatto

Il Comune di Amaroussion ha ottenuto la certificazione EMAS ed è considerato come uno dei Comuni più attivi nella partecipazione ai programmi ambientali della comunità. E' il primo tra i due comuni greci ad esser stato registrato EMAS. Per quanto riguarda i suoi rapporti con le autorità più alte, Maroussi è direttamente associato con il Ministero Nazionale, qualificato per tematiche ambientali. Inoltre, è molto attivo nelle consulte con città vicine, così come con Cipro. DEADA ha intrapreso le iniziative per articolare e distribuire una guida per l'implementazione di EMAS.

Perché è utile

Il coinvolgimento attivo del Comune sulle tematiche di sviluppo sostenibile, è di vitale importanza per **stare al passo** con lo sviluppo di settori ambientali e mantenere un ruolo guida su iniziative ambientali.

I principali fondamenti di qualità in generale, insieme con i principi di sostenibilità ambientale, hanno acquisito una posizione distintiva tra le maggiori priorità comunali.

—

Policy making e collegamento con la pianificazione strategica

LIVELLI

STRATEGICO

X

OPERATIVO

ORGANIZZATIVO

Questo Point è utile anche per:

• Agenda 21 Locale

• Green Public Procurement

• Reporting/indicatori sullo stato dell'ambiente

• Aalborg commitments

• Bilancio sociale/di Sostenibilità

• Piani di gestione dell'ambiente urbano

Rilevanza del Punto rispetto ai tre strumenti

EMAS	+
CLEAR	++
ecoBUDGET	++

Tutti e tre gli strumenti (EMAS, CLEAR ed ecoBUDGET), seppur con enfasi diverse, considerano la definizione e formalizzazione della politica ambientale come il punto di partenza per lo sviluppo dei sistemi di gestione e/o contabilità.

Per quanto riguarda EMAS, il *Policy making* si realizza nella definizione, da parte dell'Alta Direzione, del documento di Politica Ambientale. Il Regolamento identifica caratteristiche e contenuti generali del documento. Nel Bilancio Ambientale, invece, si pone l'accento sul processo importante e articolato di formulazione, condivisione, revisione delle Politiche ambientali dell'amministrazione e della loro esplicitazione.

Cos'è

Il *Policy making* è il processo attraverso cui un ente definisce le proprie politiche ambientali di breve, medio e lungo periodo, tenendo conto del contesto in cui si trova ad operare e dei possibili effetti sociali, economici ed ambientali che le proprie scelte produrranno sul territorio amministrato.

Diversi sono i problemi connessi con questo processo, ed in particolare:

- scarsa integrazione delle politiche ambientali nella pianificazione strategica e negli altri settori della pubblica amministrazione (mobilità, edilizia, ecc.);
- difficoltà di "traduzione" delle politiche ambientali in obiettivi ed azioni conseguenti e verificabili;
- difficoltà di raccordo tra le politiche ambientali elaborate dall'ente e le realizzazioni gestionali delle agenzie partecipate sul territorio.

Perché

Questo Punto ha lo scopo di supportare l'ente nella definizione delle proprie politiche ambientali, considerando gli elementi necessari per elaborare risposte efficaci alle esigenze locali.

Nel caso di un ente pubblico è fondamentale considerare come le politiche ambientali, per essere integrate nel processo decisionale, vadano articolate sui vari livelli:

- strategico di lungo periodo
- pianificazione di medio periodo
- programmazione di breve periodo.

Per ciascuno di questi livelli l'elaborazione delle politiche deve contenere gli elementi necessari alla verifica della propria efficacia.

Supportare tecnicamente le decisioni →
Definire le politiche ambientali con un'ottica strategica →

PUNTO 2
Policy making
e collegamento
con la pianifica-
zione strategica

Supportare tecnicamente le decisioni

Obiettivi del requisito Definire le basi informative necessarie e gli elementi di partenza da tenere in considerazione nella definizione delle politiche ambientali.

- Cosa fare**
- Predisporre un quadro conoscitivo del contesto locale
 - Prendere in considerazione gli strumenti obbligatori e volontari già in uso
 - Valutare le emergenze ambientali
 - Valutare i *trade-off*

Come fare Gli elementi cardine di questo *Punto* sono fortemente trasversali agli altri Punti, ai quali si rimanda per ulteriori indicazioni per l'elaborazione delle politiche ambientali dell'ente. In particolare gli aspetti da tenere presente e descritti in altri *Punti* sono:

1. i rapporti di analisi ambientale, i risultati dei monitoraggi ambientali, la valutazione periodica degli aspetti ambientali (vedi Punti 6, 8, 9);
2. le indicazioni delle politiche sovraordinate e della normativa applicabile (vedi Punti 1, 7);
3. l'analisi dei bisogni degli *stakeholder*, attraverso attività di inclusione delle istanze dei principali portatori di interesse (vedi Punti 6, 3, 10);
4. i risultati della verifica delle politiche pre-esistenti ovvero l'analisi dell'efficacia e della continuità della programmazione (vedi Punto 11).

La formulazione delle politiche e dei piani ambientali richiede innanzitutto la presenza di un quadro conoscitivo complessivo del contesto locale che comprenda considerazioni di tipo tecnico, sociale e politico.

In modo particolare si raccomanda di tenere presente tutti gli strumenti o i sistemi gestionali di qualunque tipo, volontario o obbligatorio, che siano in uso nell'amministrazione.

Dal quadro generale è necessario evidenziare ed approfondire le informazioni relative alle emergenze ambientali contingenti, per le quali le valutazioni di tipo tecnico devono avere un peso centrale nella formulazione degli obiettivi e delle politiche da perseguire.

Anche i *trade-off* devono essere approfonditi e valutati nel corso del processo decisionale. In questi casi è fondamentale anche attivare specifici processi di *stakeholder engagement*.

“Meglio evitare”

Raccogliere troppe informazioni di dettaglio. Per supportare il processo decisionale servono pochi indicatori ma significativi, in grado di spiegare lo stato attuale e di misurare gli esiti delle attività che l'ente ha le competenze necessarie per realizzare.

Definire le politiche ambientali con un'ottica strategica

Obiettivi del requisito

Elaborare delle politiche ambientali a valenza strategica, che vadano oltre il mandato amministrativo e che siano realizzabili attraverso un insieme coordinato di obiettivi di medio-breve periodo.

Cosa fare

- Ricostruire il quadro degli impegni ambientali formalmente assunti dall'ente
- Includere la visione dei decisori e degli *stakeholder*
- Definire modelli previsionali
- Stabilire obiettivi e *target* quantitativi

Come fare

Una politica ambientale a valenza strategica è una politica “di risposta”, che cioè si attaglia alla specifica situazione locale e interviene sul quadro complessivo di medio-lungo periodo.

Per definire il quadro delle politiche ambientali dell'ente è necessario partire dall'analisi dei documenti di programmazione e pianificazione già approvati, con l'obiettivo di individuare tutti gli indirizzi, gli obiettivi e le attività che hanno un contenuto ambientale.

L'analisi documentale deve essere integrata con interviste ad amministratori e dirigenti in relazione alle diverse competenze con ricaduta ambientale, nonché al personale delle aziende che gestiscono servizi di pubblica utilità.

Nell'elaborazione delle politiche ambientali diventa pertanto fondamentale ricorrere a modelli previsionali, per poter ragionare in modo maggiormente oggettivo sui vari scenari che si potrebbero configurare.

La politica ambientale deve essere accompagnata dalla definizione di obiettivi misurabili e di *target* quantitativi di lungo, medio e breve periodo. I *target* devono essere elaborati a partire dagli indicatori dei modelli previsionali.

Le politiche ambientali definite dall'ente devono essere approvate formalmente dal governo locale e dal Consiglio Comunale. In corso di elaborazione dovrebbe essere anche oggetto di attività di *stakeholder engagement*. Eventualmente la stessa metodologia basata sulle interviste può essere applicata anche in questo caso.

Per garantirne l'efficacia nei vari settori, occorre che i principi della politica ambientale siano integrati nella pianificazione strategica dell'ente.

“Meglio evitare”

Fare solo un'analisi documentale delle politiche senza che sia integrata dalle interviste e senza il coinvolgimento degli *stakeholder*.

Esempi operativi

Comune di Ravenna

Dal programma di mandato dell'Ente al documento "Le politiche ambientali e di sostenibilità del Comune di Ravenna"

Cosa è stato fatto

Il Comune di Ravenna ha costruito il proprio programma di mandato 2007/2011 attivando anche un percorso di partecipazione di Agenda21, dando così seguito e rinnovando la relazione tra politica, istituzioni, enti, associazioni e forze economiche e sociali avviata durante la legislatura precedente. All'interno del Programma di Mandato, approvato dal Consiglio in maggio 2007, l'ottenimento della registrazione EMAS è risultato obiettivo cruciale della strategia di sostenibilità che l'ente vuole perseguire. Questa volontà è stata poi ribadita nel documento approvato dalla Giunta nell'ottobre 2007 dal titolo "La Politica della qualità dei servizi e dell'ambiente del Comune di Ravenna" documento che risponde ai requisiti fondamentali fissati dal Regolamento EMAS. A seguito della stesura e approvazione del Programma di Mandato, dell'approvazione della Politica ambientale dell'Ente è stato successivamente realizzato e approvato dalla Giunta un ulteriore documento, "Le politiche ambientali e di sostenibilità di Comune di Ravenna 2007 - 2011" che nasce dall'impegno dell'ente a perseguire l'esperienza della contabilità ambientale CLEAR e rappresenta una riclassificazione degli impegni di tipo ambientale già contenuti nel Programma di Mandato e nella Politica ambientale del Comune di Ravenna.

In tal modo questo documento si pone come momento di raccordo tra il processo di contabilità ambientale dell'ente e il percorso di registrazione EMAS consentendo ai due strumenti di basarsi su un terreno comune di partenza.

Perché è utile

Il Programma di Mandato è la fonte ispiratrice e univoca degli indirizzi e delle strategie ambientali dell'ente e riclassificare in base alle politiche a contenuto ambientale tale documento consente ai dirigenti e dipendenti una individuazione immediata di cosa, rispetto alle proprie competenze, riveste anche contenuto ambientale. Ciò facilita lo sviluppo del sistema di gestione ambientale EMAS e consente di costruire una informazione e comunicazione ai cittadini completamente integrata agli strumenti di governo e alle politiche attivate.

Link

http://www.agenda21.ra.it/?Agenda_21_a_Ravenna:Percorso_di_partecipazione_del_Programma_di_mandato

http://www.agenda21.ra.it/?Contabilit%EO_ambientale:La_contabilit%EO_ambientale%26nbsp%3Ba_Ravenna

Comune di Amarooussion Development Company (DEADA)

Politica Ambientale

Cosa è stato fatto

La Politica Ambientale EMAS è già stata definita e confermata. Il suo sviluppo appropriato ed il suo monitoraggio sono assicurati attraverso dati ed indicatori misurabili, aggiornati annualmente. Inoltre, per quanto riguarda il supporto tecnico alle decisioni, è stato stabilito un ufficio separato (2007), che opera sotto la supervisione del Dipartimento di Gestione Qualità, ed è responsabile, in particolare, per lo sviluppo del sistema EMAS. Infine, l'espansione strategica di EMAS all'intero gruppo di organizzazioni che appartengono al Comune, è stata posta come *target* fondamentale.

Perché è utile

Le suddette azioni garantiscono l'implementazione efficace ed univoca di EMAS.

Coinvolgimento degli Stakeholder (Stakeholder Engagement)

LIVELLI

STRATEGICO

X

OPERATIVO

ORGANIZZATIVO

Questo Point è utile anche per:

- Agenda 21 Locale
- Aalborg commitments
- Green Public Procurement
- Bilancio sociale/di Sostenibilità
- Reporting/indicatori sullo stato dell'ambiente
- Piani di gestione dell'ambiente urbano

Rilevanza del Punto rispetto ai tre strumenti

EMAS	+
CLEAR	++
ecoBUDGET	++

Il coinvolgimento degli *stakeholder* è particolarmente importante nel Bilancio Ambientale, ed ha come obiettivo la valutazione e condivisione del sistema contabile e i relativi contenuti quando a regime, con i portatori di interesse che operano sul territorio di competenza dell'ente.

Il Bilancio Ambientale è infatti uno strumento a supporto dei processi democratici, basato sia sul principio di controllo della delega che su quello di diritto alla partecipazione alle decisioni: sua caratteristica fondamentale deve essere pertanto la trasparenza, proprio per facilitare il contributo e il dialogo degli *stakeholder*.

Non essendo EMAS uno strumento nato per gli Enti pubblici, il processo di *stakeholder engagement* esteso alla collettività non è centrale anche se lo sviluppo efficace di Sistemi di Gestione Ambientale da parte dell'autorità locale e il successo di azioni di diffusione in contesti territoriali è strettamente correlata proprio ad un effettivo coinvolgimento degli *stakeholders*.

Più articolato, invece, è il tema "partecipazione dei dipendenti" (Reg. CE 761/01 All. I-B).

Cos'è

"Lo *Stakeholder Engagement* è l'impegno a far proprio il principio dell'inclusività, il che significa riconoscere agli *stakeholder* il diritto ad essere ascoltati ed accettare l'impegno di rendicontare della propria attività e delle proprie scelte" (AA1000SES, 2005).

Nel caso di un ente pubblico, l'inclusione riguarda essenzialmente i processi decisionali e il delicato equilibrio tra democrazia delegata e democrazia partecipata. Il Punto 2 - *Policy making* definisce principalmente i requisiti relativi ai processi tipici della democrazia rappresentativa, mentre questo Punto riguarda i processi decisionali inclusivi, ovvero definisce requisiti per coinvolgere in modo efficace gli *stakeholder* nell'attività istituzionale dell'ente.

Perché

La prospettiva dello sviluppo sostenibile implica il diretto coinvolgimento delle comunità locali nella definizione delle strategie da perseguire e nella loro realizzazione. Questo significa che gli enti locali devono essere in grado di pianificare e gestire il coinvolgimento degli *stakeholder* su aspetti e con modalità innovative. Il coinvolgimento deve riguardare sia i soggetti con i quali la relazione è già consolidata (ad esempio soggetti istituzionali, associazioni di categoria, ecc.) sia i così detti "senza voce", generalmente non coinvolti direttamente.

Questa esigenza, ben rappresentata nello *Stakeholder Engagement Standard* della Serie AA1000, è centrale nelle Pubbliche Amministrazioni, dove si osserva che:

- la democrazia non si esprime solo con il voto: occorre impegnarsi ad aprire nuovi spazi di democrazia e a pensare nuove modalità di attenuazione dei conflitti;
- si assiste a un aumento delle istanze particolari da parte dei vari portatori di interesse che non possono essere ignorate;
- cresce la necessità di una risposta politica e di ricostruzione dell'interesse generale.

Questo Punto identifica alcuni requisiti minimi per garantire che l'ente migliori l'integrazione del processo di *Stakeholder engagement* nel proprio sistema, e in particolare possa:

- avviare con la collettività un processo di dialogo e comunicazione interattiva;
- attivare un processo di confronto per verificare le aspettative degli interlocutori;
- essere disponibile ad integrare le aspettative rilevanti nelle proprie politiche e strategie;
- prendere impegni e realizzare iniziative volte a fornire concretamente delle risposte agli *stakeholder* coinvolti.

Requisiti

<p>Progettare e Pianificare il coinvolgimento → Preparare il coinvolgimento e realizzarlo → Rispondere e misurare →</p> <p><small>Nota per il lettore Nella definizione dei requisiti di questo Punto si fa esplicito riferimento allo Standard AA1000SES, 2006 (<i>accountability Institute, UNEP, S RA</i>) e al manuale "A più voci", edito dal FORMEZ 2005 a cura di Luigi Bobbio.</small></p>	<p>PUNTO 3 Stakeholder Engagement</p>
--	--

Progettare e pianificare il coinvolgimento

Obiettivi del requisito Individuare gli ambiti e gli obiettivi del coinvolgimento dei principali *stakeholder*.

- Cosa fare**
- Identificare gli *stakeholder* e le aree critiche della relazione
 - Identificare i temi rilevanti e le priorità
 - Definire le strategie di coinvolgimento, gli obiettivi e le finalità
 - Definire il piano di coinvolgimento e la tempistica di attivazione.

Come fare È necessario definire una strategia complessiva di *stakeholder engagement*, che individui le questioni chiave da gestire con processi partecipativi. È opportuno tuttavia periodicamente valutare se vi siano situazioni contingenti che richiedano attività di partecipazione non previste in modo sistematico. La strategia di *stakeholder engagement* deve essere approvata dai Governi locali e, perlomeno nelle sue linee generali, anche dal Consiglio Comunale.

L'ente deve individuare gli ambiti su cui attivare il coinvolgimento degli *stakeholder* valutando quali sono gli aspetti su cui esistono forti conflitti attuali o potenziali, sui cui c'è bisogno dell'apporto di soggetti esterni o dove ci sono ancora alternative o spazi di decisione possibile.

L'ente deve effettuare una "mappa" dei propri *stakeholder* che consenta di identificare i soggetti che devono partecipare al coinvolgimento, ossia quelli che:

- garantiscono che tutti gli interessi in gioco siano rappresentati;
- possono apportare un utile contributo.

Sulla base della mappa realizzata è necessario selezionare quali categorie di *stakeholder* coinvolgere in ciascun processo.

Generalmente per un ente pubblico le opzioni sono il coinvolgimento:

- solo delle istituzioni pubbliche, ossia gli enti locali territoriali (comuni, province, regioni, comunità montane, ecc.) e, eventualmente, le agenzie funzionali (consorzi, camere di commercio, aziende sanitarie, agenzie ambientali, università, ecc.).

Si tratta della soluzione più semplice spesso già prevista dalla legge. Va bene quando è ragionevole supporre che le istituzioni siano in grado di rappresentare adeguatamente tutti gli interessi o i punti di vista in gioco;

- anche dei gruppi organizzati, ovvero sindacati, associazioni di categoria, associazioni culturali, ambientali, di consumatori, gruppi sportivi o ricreativi presenti sul territorio, ecc. Una particolare attenzione va data ai comitati spontanei di cittadini. È opportuno nei casi di una decisione che riguardi interessi specifici, ad esempio di una categoria economica o professionale, dei commercianti di una strada, degli abitanti di un quartiere o di una frazione, dei giovani o degli anziani di un certo ambito territoriale;
- anche dei cittadini non organizzati. La partecipazione, in questo caso, è del tutto volontaria. Tali forme di partecipazione sono soprattutto adatte a contesti territorialmente ristretti (una frazione, un quartiere, un piccolo paese). Se il lavoro di preparazione è stato condotto in modo accurato, la partecipazione risulta di solito elevata e in grado di offrire risultati significativi. Si tratta comunque dei processi più difficili da gestire.

Il coinvolgimento dovrebbe avvenire sin dall'inizio del processo decisionale in modo da condividere gli obiettivi e gli approcci generali e ridurre i conflitti e le resistenze. Quando gli obiettivi dell'amministrazione non sono definiti in partenza o c'è la necessità di approfondire aspetti specifici è possibile realizzare il coinvolgimento anche durante o al termine del processo decisionale. In questo caso si deve comunque garantire la possibilità di incidere sulle decisioni sulla base dei risultati del coinvolgimento.

Nel pianificare il coinvolgimento degli *stakeholder* è importante tenere in considerazione quanto previsto dalla Convenzione di Aarhus "sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale" e dalla relativa normativa ambientale di attuazione. Il secondo pilastro della Convenzione di Aarhus è costituito infatti dalla partecipazione del pubblico al *decision making* ambientale. La Convenzione prevede che il pubblico interessato abbia diritto a partecipare ai processi decisionali relativi a:

- l'autorizzazione di determinate attività (specificate o comunque aventi impatto ambientale significativo);

- l'elaborazione di piani, programmi, politiche ambientali;
- regolamenti e atti normativi;
- autorizzazioni per il rilascio di Ogm nell'ambiente.

L'adeguamento a tali requisiti della Convenzione di Aarhus è stato realizzato con la Direttiva 2003/35/CE "che prevede la partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale".

"Meglio evitare"

- Attivare processi partecipativi quando se ne può fare a meno. Dovrebbero rappresentare l'eccezione e non la regola
- Attivare processi partecipativi se non si è disposti a dare seguito ai suggerimenti e alle proposte degli *stakeholder* o se le decisioni sono già state prese e non sono modificabili
- Utilizzare i processi partecipativi per sopperire alle carenze di coordinamento su temi trasversali interni dell'Ente.

Preparare il coinvolgimento e realizzarlo

Obiettivi del requisito

Organizzare il processo di coinvolgimento, definendo le modalità di realizzazione e le competenze necessarie.

Cosa fare

- Identificare le modalità di coinvolgimento opportune
- Costruire e rafforzare le capacità
- Gestire il coinvolgimento facilitando la comprensione, l'apprendimento e il miglioramento.

Come fare

L'ente deve identificare le modalità con cui realizzare il coinvolgimento. Sono possibili modalità più passive, come il monitoraggio e l'informazione, ed altre più attive, come la collaborazione o la delega.

È necessario definire quali mezzi di coinvolgimento utilizzare (ad esempio incontri diretti, internet, telefono, video conferenza, stampa, radio, TV) e le metodologie (ad esempio ricerche, *focus group*, interviste, *roadshow*, *panel* di *stakeholder*, *meeting* o forum pubblici, *partnership* o accordi, progetti condivisi, iniziative o attività congiunte). Nel caso di incontri diretti devono anche essere definite le tecniche di facilitazione da utilizzare (dibattito, convegno, mediazione).

L'ente deve valutare la capacità degli interlocutori di sostenere il coinvolgimento sia in termini di risorse (di *staff*, economiche, di tempo) che di competenze. L'ente deve farsi carico di queste necessità per rendere possibile il coinvolgimento.

Per consolidare le competenze interne è necessario realizzare attività (formazione, sensibilizzazione, ecc.) che rendano la struttura in grado di gestire il coinvolgimento e le criticità che esso può comportare.

Deve essere garantita una adeguata preparazione degli *stakeholder* sui temi del coinvolgimento. I progetti complessi necessitano di *stakeholder* competenti e di livello adeguato, altrimenti il processo perde di efficacia.

Devono essere identificati e convenuti i soggetti responsabili del governo del processo di coinvolgimento (ad esempio un politico con funzione di garante e un *leader* tecnico che diriga e coordini il processo).

L'aumento di conoscenza e di consapevolezza reciproca richiede una gestione consapevole del dialogo con gli *stakeholder*, anche attraverso l'utilizzo di tecniche di comunicazione. Possono essere utilizzate tecniche per l'ascolto, tecniche per l'interazione costruttiva tra i soggetti, tecniche per la risoluzione dei conflitti, ossia metodi che aiutano ad affrontare questioni controverse. È necessario inoltre disporre di facilitatori con competenze tecniche specifiche per condurre concretamente il processo.

“Meglio evitare”

- Utilizzare un approccio eccessivamente tecnico che limiterebbe il contributo da parte dei non specialisti
- Non condividere in modo trasparente ed esplicito le regole e le modalità di realizzazione del coinvolgimento.

Rispondere e misurare

Obiettivi del requisito

Integrare efficacemente i suggerimenti e le proposte degli *stakeholder* e migliorare il processo di coinvolgimento.

Cosa fare

- Concretizzare, interiorizzare e comunicare quanto appreso
- Misurare e valutare i risultati
- Valutare, ri-mappare, ridefinire.

Come fare

È opportuno che i risultati del coinvolgimento siano dettagliatamente presentati ai vertici (sia politici che tecnici) dell'ente.

L'ente deve comunicare quanto appreso e come intende dar risposta ai bisogni ed aspettative emerse. Le modalità di inclusione dei risultati del coinvolgimento devono essere parte integrante del processo decisionale e non una loro appendice. Le conclusioni del processo devono contenere disposizioni per l'attuazione e prevedere i comportamenti da tenere nel caso si verificano criticità di qualsiasi genere. È opportuno che sia assunto un impegno formale per l'attuazione di quanto emerso con il coinvolgimento, ad esempio con una Delibera di Giunta.

È necessario valutare le difficoltà di natura burocratica (esigenza di garantire la conformità degli atti amministrativi e dei procedimenti) e politica (dilatarsi dei tempi, mutamenti nel governo locale, ecc.) legate all'inclusione dei risultati del coinvolgimento e definire una strategia di risposta.

È opportuno coinvolgere nel processo fin dall'inizio anche i futuri attuatori, così da garantire una continua interfaccia tra gli aspetti sostanziali della decisione e gli aspetti procedurali e formali della sua concreta attuazione.

Quando è possibile è utile mantenere attivi nel tempo i canali di coinvolgimento, in modo da far valere le esigenze dei partecipanti anche

nel corso della fase successiva di attuazione.

Lente deve definire processi e meccanismi per misurare, monitorare e valutare la qualità ed efficacia delle sue pratiche di *stakeholder engagement*, nonché dei suoi processi ed attività operative, cercando anche modalità per migliorarle. La valutazione può essere realizzata in itinere o al termine del processo e dovrebbe essere condotta da un soggetto esterno e con il coinvolgimento diretto degli stessi *stakeholder*. Dovrebbe essere valutato se il coinvolgimento ha influito sulla qualità delle decisioni prese e se sia stato in grado di migliorare le relazioni tra i partecipanti.

Esempi operativi

Comune di Ferrara

Istituzione di un R.A.B. *Residential Advisory Board* – Consiglio Consultivo della comunità locale

Cosa è stato fatto

Un R.A.B. è composto da rappresentanti dei cittadini residenti (Comitato dei cittadini) e da rappresentanti della o delle imprese operanti nel contesto urbano (Comitato dell'impresa), i quali comunicano e discutono sulla base del proprio ruolo, delle proprie esigenze e dei propri interessi, nonché da rappresentanti delle autorità pubbliche e di controllo e da esperti tecnici, i quali hanno il compito di supportare la discussione dal punto di vista tecnico (esperti con ruolo consultivo). A Ferrara è stato avviato su iniziativa del Comune in occasione della triplicazione del locale impianto di incenerimento. Le diverse fasi di attivazione dello strumento sono finalizzate a costruirne le basi attraverso un processo articolato che ha previsto:

- la scelta dei membri e la composizione del Consiglio e di altri organi esecutivi;
- l'approvazione di un regolamento di riferimento per le modalità operative;
- la definizione degli obiettivi e delle aspettative;
- la creazione di idonei strumenti di comunicazione (*Newsletter* e sito web);
- la concertazione per il raggiungimento di una visione comune e la discussione di argomenti specifici tramite incontri periodici;
- il monitoraggio dei risultati ottenuti.

Perché è utile

Permette di promuovere e realizzare modalità di comunicazione tra le parti interessate che risultano efficaci e dirette, basandosi sul mutuo interesse a scambiarsi reciprocamente informazioni e dati, fornire loro validità e credibilità, creare ambiti di approfondimento tematico al fine di comprendere con obiettività gli impatti generati dalle attività sul territorio e fornire proposte di intervento. Il lavoro del RAB si basa quindi su una convergenza di interessi, che si traduce in una convergenza operativa nel momento in cui le due parti si riuniscono, discutono ed approfondiscono insieme.

Link

www.rab-fe.org

Comune di Ferrara e Mantova

Programmi Partecipati di Quartiere (PPQ)

Cosa è stato fatto

Questo strumento costituisce una sperimentazione di una nuova forma di *Governance* partecipativa e coinvolge i presidenti e i consigli di Circoscrizione, gli assessorati comunali, i dirigenti e la comunità cittadina. Il Programma definisce gli impegni prioritari e qualificanti della Circoscrizione. Vengono indicati i risultati attesi, le attività, i costi ordinari e gli investimenti previsti per il raggiungimento dei risultati. È partecipato in quanto vengono create e realizzate le condizioni di

dialogo e ascolto dei principali portatori di interessi attraverso le metodologie più efficaci. Il PPQ viene realizzato in ogni Circoscrizione e contiene le priorità di intervento e i programmi da attuare sul territorio concordati insieme tra cittadini e Circoscrizione (presidente e consiglio di Circoscrizione). Può essere visto come un “contratto” bilaterale fra cittadini e Circoscrizione da una parte e fra Circoscrizione e Amministrazione centrale dall'altra. In questo modo le Circoscrizioni e l'Amministrazione comunale potranno garantire alla propria comunità la realizzazione degli interventi e delle azioni prioritarie contenute nel contratto.

Le fasi seguite per la realizzazione dei PPQ sono di seguito elencate:

- Condivisione politica degli obiettivi dell'approccio (Giunta, presidenti, consigli circoscrizionali);
- Rilevazione dello stato dell'arte, delle pratiche e delle metodologie;
- Avvio del programma specifico da parte di ogni Circoscrizione;
- Coinvolgimento attivo dei cittadini (o sui PPQ o su richieste specifiche);
- Elaborazione delle proposte e dei materiali per la firma dei PPQ e proposta di modifica agli istituti esistenti (regolamenti e strumenti partecipativi del decentramento).

Il coinvolgimento dei cittadini a livello di Circoscrizione avviene attraverso: ascolto, rilevazione delle istanze ed erogazione di informazioni; partecipazione alla individuazione di soluzioni progettuali e condivisione delle priorità; partecipazione alla realizzazione di progetti per la prevenzione, gestione e negoziazione dei conflitti; condivisione di piani e programmi di medio periodo; coinvolgimento nel monitoraggio di piani e programmi.

Alcuni degli interventi prioritari sono individuati attraverso appositi momenti di ascolto e di condivisione, altri sono invece l'esito dell'analisi di petizioni, istanze, segnalazioni, pervenute all'attenzione della Circoscrizione e/o dei diversi assessorati. Inoltre altri interventi previsti rientrano nella più generale programmazione delle opere pubbliche per il miglioramento delle condizioni della città, attraverso l'individuazione di risorse e priorità condivise.

L'approvazione dei PPQ prevede anche la firma del Sindaco come rappresentante dell'Amministrazione e apre le porte per le conseguenti modifiche ai regolamenti esistenti.

Perché è utile

- Aiuta a coordinare ed elaborare politiche a partire dai diversi punti di vista e dai bisogni espressi dai cittadini;
- Rafforza e qualifica i meccanismi democratici e partecipativi: favorisce ed aumenta il coinvolgimento dei cittadini sul territorio e valorizza il rapporto tra cittadini e Circoscrizioni;
- Rileva le istanze e i bisogni sociali altrimenti non veicolati, aumentando la rappresentatività delle esigenze espresse ed integrando le istanze dei cittadini nel Programma di mandato della Circoscrizione;
- Consente di creare consenso attorno alle scelte della amministrazione e in particolare attorno al modo con cui le scelte vengono prese;
- Rileva in modo organico ed omogeneo le attività delle diverse Circoscrizioni, per valorizzarle e includerne i risultati nei processi decisionali e di allocazione delle risorse.
- Consente di assegnare un ruolo nuovo ed efficace al sistema del decentramento.

LIVELLI	STRATEGICO	X
	OPERATIVO	X
	ORGANIZZATIVO	X

Questo Point è utile anche per:

- Agenda 21 Locale
- Green Public Procurement
- Reporting/indicatori sullo stato dell'ambiente
- Aalborg commitments
- Bilancio sociale/di Sostenibilità
- Piani di gestione dell'ambiente urbano

Rilevanza del Punto rispetto ai tre strumenti

EMAS	++
CLEAR	+
ecoBUDGET	+

Il concetto di miglioramento continuo è caratteristico dei sistemi di Gestione in generale e di EMAS in particolare e si focalizza sul miglioramento delle prestazioni ambientali dell'organizzazione attraverso la definizione di un programma triennale di miglioramento formalmente adottato e che deve essere periodicamente riesaminato.

In *ecoBUDGET* il processo di miglioramento continuo è garantito dall'obbligo di definire obiettivi ambientali quantitativi sia a lungo che a breve termine.

In questo modo l'amministrazione si impegna non solo a un generico miglioramento continuo ma a definire tale miglioramento in base alle priorità, alla situazione politica, alle proprie possibilità e ambizioni.

In *CLEAR*, invece, l'obiettivo principale è l'esplicitazione e la rendicontazione delle politiche in un'ottica di trasparenza, a prescindere dal miglioramento o dal peggioramento delle condizioni ambientali. Il Bilancio Ambientale è infatti principalmente uno strumento di *accountability*, non tanto di gestione del miglioramento dello stato ambientale.

Il miglioramento è però una probabile conseguenza derivante dall'adozione di un iter decisionale trasparente, ma non un requisito. In teoria l'esito può risultare anche negativo.

Cos'è

Per la trattazione del Punto 4 si può fare utilmente riferimento a quanto previsto da EMAS.

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

In sintesi:

- l'oggetto del miglioramento è la gestione di quegli aspetti ambientali considerati significativi (quindi diversi da realtà a realtà), sulla base degli elementi citati sopra elencati (politica e *target* ambientali);
- i risultati devono essere misurabili, quindi il programma di miglioramento deve associare ad ogni obiettivo un indicatore;
- il miglioramento deve essere quantificabile con una frequenza periodica, ma gli obiettivi di miglioramento possono essere distribuiti nel tempo a seconda del settore che investono (non necessariamente miglioramento simultaneo); si tratta quindi di articolare la programmazione del miglioramento in obiettivi a breve e a lungo termine.

Perché

La definizione del miglioramento continuo richiamata nel paragrafo precedente deriva dallo strumento EMAS (nella sua prima applicazione nel mondo dell'industria) e può avere diverse interpretazioni nella sua applicazione ad un Ente locale che nella sua funzione di governo del territorio, definisce obiettivi e *target* non dipendenti dalla propria esclusiva azione. Di qui la necessità di avere una solida base scientifica e politica su cui fondare il miglioramento continuo in una realtà come quella della pubblica amministrazione preposta alla gestione del territorio con la partecipazione di numerosi altri soggetti.

Requisiti

PUNTO 4 Miglioramento continuo

- ← Definire chiaramente elementi cardine del miglioramento
- ← Attivare un adeguato monitoraggio per consentire controllo dell'avanzamento del miglioramento
- ← Esplicitare i criteri di revisione

Definire chiaramente elementi cardine del miglioramento

Obiettivi del requisito

Specificare senza equivoci elementi chiari di riferimento su cui basare la definizione di obiettivi di miglioramento.

Cosa fare

- Dalla politica, che ha carattere vincolante, devono discendere documenti per rispondere agli obiettivi e con cui programmare il miglioramento
- Il Programma di miglioramento deve contenere obiettivi, azioni, responsabilità e tempi di realizzazione (la mappa delle responsabilità consente un corretto processo di verifica della politica)
- Il processo di miglioramento continuo deve essere supportato da continuo aggiornamento/formazione su:
 - normativa
 - tecnologie (BAT)
 - modelli e strumenti di gestione (come EMAS o bilancio ambientale)

Come fare

Potrebbe essere funzionale sfruttare la suddivisione in "ambiti di competenza" CLEAR.

Gli obiettivi di CLEAR ed *ecoBUDGET*, i risultati dell'Analisi ambientale e le istanze del Forum Agenda 21 locale devono essere considerati nella definizione del programma ambientale.

Il Bilancio Ambientale si è dimostrato un valido strumento per l'identificazione degli obiettivi ambientali e il loro monitoraggio; *ecoBUDGET* inoltre favorisce un approfondimento di tale monitoraggio rispetto a *target* stabiliti.

Le modalità con cui programmare il miglioramento ambientale vanno condivise con chi si occupa di pianificazione e bilancio.

Attivare un adeguato monitoraggio per consentire il controllo dell'avanzamento del miglioramento

Obiettivi del requisito Dotarsi di strumenti operativi per rendere effettivo il controllo sull'efficacia dell'azione e quindi sul raggiungimento del *target* prefissato. Ci si riferisce in particolare all'opportunità/necessità di ricorrere ad indicatori e di associare a documenti diversi obiettivi temporali differenti.

Cosa fare

• **Indicatori**

Già la stessa politica deve fare riferimento a obiettivi quantificabili (indicatori di esito).

Occorre considerare indicatori non solo ambientali, ma anche gestionali (raccomandazione 2003/532/CE, norma ISO 14031:1999).

Gli indicatori devono consentire il monitoraggio dei *target* annuali e al tempo stesso degli obiettivi di valenza generale: questo diventa possibile se, per ogni azione individuata nel programma, è esplicito il riferimento all'obiettivo strategico cui risponde.

• **Riferimento temporale**

Gli obiettivi di lungo periodo sono nella politica, quelli di medio-breve termine nel programma (per l'Italia ad esempio gli obiettivi del mandato e le azioni del Piano Esecutivo di Gestione).

Il programma, articolandosi in obiettivi di medio-lungo periodo, deve individuare *target* annuali e individuare azioni per il raggiungimento di questi.

Come fare

Sulla base dei *target* a lungo termine, è necessario calcolare la "distanza dall'obiettivo" in modo da ottenere informazioni utili alla programmazione dei *target* annuali.

La programmazione ambientale dovrebbe essere integrata nelle ordinarie attività di programmazione dell'ente: dalla Pianificazione strategica al controllo di gestione.

Il Programma Ambientale ha l'opportunità di valorizzare il Bilancio Ambientale in fase di rendicontazione (specificandone il ruolo nel monitoraggio del Programma – indicatori) meno nell'elaborazione di obiettivi e *target*.

Gli indicatori dovrebbero essere scelti per valutare sia il raggiungimento di *target* (*output*), sia i risultati delle politiche (*outcome*).

Nella definizione dei *target* di medio-lungo periodo occorre aver presente l'impatto desiderato sulle principali risorse gestite dall'ente.

La gestione dei *target* e degli obiettivi sugli aspetti territoriali dovrebbe essere condivisa con le *utilities*.

Esplicitare i criteri di revisione

Obiettivi del requisito Garantire trasparenza all'azione con cui si ridefiniscono obiettivi e

programmi di miglioramento, attraverso l'esplicitazione di modalità e strumenti sia internamente alla amministrazione che all'esterno verso gli *stakeholders*.

Cosa fare

• **Condizioni di revisione**

È necessaria/auspicabile una revisione della politica nel caso in cui si verifichi:

- Modifica dello stato dell'ambiente (secondo modello DPSIR)
- Evoluzione delle conoscenze tecnico-scientifiche
- Cambiamenti normativi
- Dimostrazione dell'inefficacia delle politiche già in atto

• **Tempistica-cicli di revisione**

Il riesame della direzione deve essere fatto sulla base del raggiungimento sia degli obiettivi annuali che degli obiettivi di lungo periodo.

Quindi doppio ciclo di revisione (come per analisi/valutazione aspetti):

- politica - obiettivo di lungo periodo - revisione di lungo periodo
- programma ambientale - obiettivi di breve periodo - revisione annuale.

Come fare

Utilizzare *ecoBUDGET* come metodo per misurare l'avanzamento fisico.

Per assicurare l'efficacia del processo di revisione degli obiettivi e dei *target*, è importante assicurare il coinvolgimento di tutti i settori nella definizione delle aree e dei *target* di miglioramento.

È opportuno collegare ogni *target* al processo o documento istituzionale corrispondente (bilancio annuale, piano triennale delle opere pubbliche, ecc.) in modo da rendere chiaro a quale livello di pianificazione è riferito il processo di revisione.

Esempi operativi

Comune di Ravenna

Programma di miglioramento e Bilancio ambientale preventivo

Cosa è stato fatto

Il Bilancio Ambientale Preventivo è definito contestualmente al programma di miglioramento ai sensi del regolamento EMAS. Il Programma di miglioramento è strutturato in schede, ciascuna delle quali tratta un aspetto significativo e nella trattazione degli stessi riprende la struttura delle Aree di competenza CLEAR.

Per gli aspetti ambientali significativi si redige il Programma ambientale di miglioramento, che a partire dalle informazioni riportate nel bilancio ambientale preventivo riporta accanto agli obiettivi strategici specifici, i riferimenti agli interventi PEG, i risultati attesi, traguardi, centro di responsabilità e risorse economiche, specificando le somme destinate (solo investimenti nel Bilancio preventivo) utilizzando i dati e indicatori del Bilancio Ambientale.

Perché è utile

Il Bilancio ambientale e il programma di miglioramento costituiscono il Programma ambientale dell'ente messo in campo per dare adempimento alle politiche ambientali prefissate e al miglioramento continuo previsto da EMAS. In maniera strutturata e metodologica forniscono così una base unica da cui far partire le successive fasi di verifica e sorveglianza

per misurare e valutare il miglioramento perseguito.

Link

www.agenda21.ra.it

Comune di Växjö

Utilizzo di un budget ecologico per assicurare il miglioramento continuo

Cosa è stato fatto

In Växjö, ecoBUDGET è utilizzato nei programmi ambientali per indirizzare gli obiettivi ambientali. Il programma ambientale include obiettivi a lungo e a breve termine, questi ultimi definiti ed illustrati per anni. Gli obiettivi a breve termine hanno indicatori che vengono usati nel budget ecologico. Essendo suddivisi in budget, almeno in teoria gli indicatori assicurano un miglioramento continuo.

Ogni anno, il budget ecologico per l'anno successivo è discusso in sede di consiglio politico. Il risultato degli indicatori è paragonato con gli obiettivi a breve termine, come base per definire quale possa essere il budget per l'anno seguente (obiettivi annuali). Queste discussioni sono una arena per discutere il tipo di azioni intraprendere per raggiungere gli obiettivi annuali.

Un piano di azioni è allegato al budget ecologico per mostrare il tipo di azioni pianificate da intraprendere durante l'anno per raggiungere l'obiettivo annuale. Durante l'anno viene intrapresa una azione successiva che offre l'opportunità di verificare se le azioni siano state iniziate, e dare una idea delle possibilità di raggiungere gli obiettivi annuali.

Benefici ed insegnamenti tratti

Benefici

- Il sistema è un modo per orientare verso un miglioramento continuo.
- Il sistema offre l'opportunità di avere un dibattito continuo ed aperto su tematiche ambientali.

Sfide

- Il sistema assicura un miglioramento continuo, ma se il budget ecologico non viene raggiunto, significa che non si ha un effettivo miglioramento continuo nella qualità ambientale (a meno che sia possibile individuare le cause che determinano il mancato raggiungimento del budget ecologico).

Link

Informazioni generali

www.vaxjo.se/english

Växjö's Programma ambientale con obiettivi ed indicatori

<http://www.vaxjo.se/upload/6433/Environmental%20Programme%20060518.pdf>



Criteri organizzativi e struttura

LIVELLI

STRATEGICO

OPERATIVO

ORGANIZZATIVO



Questo Point è utile anche per:

· Agenda 21 Locale

· Green Public Procurement

· Reporting/indicatori sullo stato dell'ambiente

· Aalborg commitments

· Bilancio sociale/di Sostenibilità

· Piani di gestione dell'ambiente urbano

Rilevanza del Punto rispetto ai tre strumenti

EMAS ++

CLEAR +

ecoBUDGET +

Il regolamento EMAS definisce, nei propri requisiti, alcuni elementi chiave caratteristici della struttura organizzativa di un ente dotato di un SGA (ad es. la presenza dell'Alta Direzione e di uno o più Rappresentanti della Direzione, responsabile del SGA, ecc.).

CLEAR ed ecoBUDGET non forniscono indicazioni specifiche sulle modalità organizzative del processo, ma pongono l'accento sulla necessità che sia garantita l'intersectorialità dei gruppi di lavoro e il coinvolgimento dei livelli tecnico e politico (giunta, commissioni, consiglio).

Cos'è

Questo Punto è relativo alle scelte organizzative che un ente deve affrontare per sviluppare efficacemente il sistema di gestione e contabilità ambientale.

Le scelte riguardano l'individuazione dei ruoli e delle responsabilità (ad es. chi coinvolgo? Come lo coinvolgo?), l'organizzazione del gruppo di lavoro e dell'intero staff (ad es. sistema centralizzato piuttosto che decentrato delle responsabilità, modalità integrate con quelle del Sistema Gestione della Qualità eventualmente presente, ecc.).

Perché

L'organizzazione del personale in un ente locale presenta spesso delle criticità che possono ripercuotersi sulla qualità dei processi realizzati.

La carenza di organico, l'inadeguatezza della formazione, la mancata formalizzazione delle responsabilità e di conseguenza il mancato riconoscimento dei ruoli, sono aspetti che possono compromettere la capacità gestionale di un ente. La non correttezza o la non completezza degli atti e dei documenti prodotti e il mancato rispetto delle scadenze amministrative sono frequentemente indizio di criticità di tipo organizzativo.

Nell'impostazione del sistema di gestione e contabilità ambientale è necessario affrontare tali criticità attraverso scelte organizzative razionali, in grado di coinvolgere il personale necessario, valorizzando le competenze dei diversi soggetti coinvolti.

Requisiti

Identificare le competenze politiche e tecniche →	PUNTO 5 Criteria organizzativi e struttura
Garantire il commitment politico e il consolidamento delle capacità tecniche →	
Formalizzare le competenze e le responsabilità →	
Coinvolgere progressivamente la struttura valorizzando le competenze esistenti →	

Identificare le competenze politiche e tecniche

Obiettivi del requisito Identificare e valorizzare le competenze di tipo politico e quelle di tipo tecnico.

- Cosa fare**
- Coinvolgere fin dall'inizio della progettazione del sistema il governo locale (ad esempio la Giunta comunale per l'Italia) per condividere gli obiettivi strategici e le responsabilità
 - Costituire un gruppo "guida" politico trasversale che coinvolga il Sindaco e gli Assessori con competenze dirette sul sistema
 - Definire un gruppo tecnico intersettoriale che coinvolga il Direttore Generale e referenti di tutti i Settori in modo da essere rappresentativo dell'intera Organizzazione

- Come fare** Il gruppo "guida" politico deve coinvolgere il Sindaco e gli Assessori con competenze:
- ambientali;
 - finanziarie, in grado di stanziare le risorse per l'attuazione del programma di miglioramento;
 - di pianificazione territoriale;
 - sui lavori pubblici, le opere, l'edilizia e i servizi tecnici.

Il Gruppo tecnico deve essere intersettoriale e deve coinvolgere il Direttore Generale e tutti i Settori.

Il Gruppo tecnico deve avere come riferimento un nucleo ristretto, con elevate competenze tecniche e formalmente riconosciuto, che funga da coordinamento e collegamento con il gruppo politico.

I partecipanti al Gruppo tecnico devono:

- possedere un'estesa conoscenza dell'organizzazione in cui operano e dei meccanismi che ne regolano il funzionamento, poiché devono formulare proposte di miglioramento che devono inserirsi efficacemente nell'iter di programmazione dell'ente;
- possedere un'approfondita conoscenza del proprio settore/servizio;
- poiché devono effettuare l'identificazione e la valutazione degli aspetti ambientali;
- possedere una buona conoscenza e dimestichezza con i *format* introdotti dal Sistema di Gestione Ambientale, in quanto devono redigere documenti come le procedure del sistema e il rapporto di analisi;
- godere di buone capacità relazionali con i colleghi.

Garantire il *commitment* politico e il consolidamento delle capacità tecniche

Obiettivi del requisito Garantire il sostegno politico al sistema e farlo radicare e migliorare nella struttura tecnica.

- Cosa fare**
- Garantire che il sistema includa le priorità e le strategie politiche dell'Amministrazione
 - Dotarsi di strumenti di comunicazione e linguaggi appropriati alla comunicazione politica
 - Consolidare le procedure del sistema in modo da garantire la continuità anche nei cambiamenti dell'assetto politico.

Come fare Un modo per includere le priorità e considerazioni politiche è descritto nel Punti 6 "Analisi Ambientale", dove si suggerisce di introdurre tra i criteri di valutazione degli aspetti ambientali, accanto a criteri prettamente tecnici, il peso degli indirizzi strategico-politici. Il bilancio ambientale deve inoltre definire in modo chiaro gli impegni politici dell'amministrazione e collegarli agli interventi tecnici realizzati grazie al sistema.

Occorre consolidare le prassi operative, anche tramite la relativa modulistica, come avviene con le procedure di EMAS e le *managerial directives* di ecoBUDGET. In questa logica, è importante sfruttare le procedure già in essere nella struttura amministrativa, in particolare le procedure del Sistema di Gestione della Qualità, se esistente.

Per garantire continuità al Sistema, i principali documenti (es. Bilancio ambientale, Dichiarazione ambientale) possono essere previsti come allegati obbligatori del bilancio ordinario.

Formalizzare le competenze e le responsabilità

Obiettivi del requisito Riconoscere i ruoli e le responsabilità del sistema attraverso atti formali.

- Cosa fare**
- Definire ed aggiornare il quadro delle responsabilità e dei partecipanti al gruppo di lavoro
 - Codificare le funzioni legate al sistema nell'organigramma dell'organizzazione e nel Regolamento organizzativo interno
 - Formalizzare i ruoli e le responsabilità con atti ufficiali coerenti con il regolamento interno.

Come fare Gli incarichi devono essere ufficializzati dalla Giunta o dal Direttore Generale attraverso atti formali. Sarebbe auspicabile che ad un nuovo incarico formale fosse associato uno specifico percorso formativo, per consentire di approfondire i nuovi compiti e le nuove responsabilità assegnate.

Si deve prestare attenzione a che siano riconosciuti tutti i ruoli coinvolti nel sistema (es. responsabili delle attività di *stakeholder engagement*, di raccordo al bilancio finanziario, ecc.) e non solo quelli più direttamente collegati alla realizzazione delle attività del sistema.

"Meglio evitare"

Le nomine non vanno effettuate quando ancora non si sono chiarite le competenze necessarie allo svolgimento del progetto, perché si rischia di selezionare persone non adatte al ruolo.

Come base di partenza si consiglia un ristretto gruppo ad elevata competenza in materia ambientale, di programmazione e controllo interno (es. Bilancio e controllo di gestione), che anche senza preventiva formalizzazione, potrebbe agire con sufficiente motivazione.

Dopo una prima fase di "*gap analysis*", cioè di ricognizione dell'esistente e di ciò che manca al raggiungimento dell'obiettivo di massima, sarà possibile identificare le persone più adatte a coprire i vari ruoli e procedere alle nomine ufficiali, comunque fondamentali per garantire il proseguimento del progetto.

Coinvolgere progressivamente la struttura valorizzando le competenze esistenti

Obiettivi del requisito

Strutturare le responsabilità progressivamente al consolidamento e sviluppo del sistema

Cosa fare

- Coinvolgere il personale in modo progressivo ed estendere le responsabilità gradualmente, fino ad includere l'intera organizzazione
- Concentrare nella fase iniziale di progettazione le responsabilità (poche persone ma con elevata competenza) per garantire un raggiungimento più rapido dei primi obiettivi
- Progressivamente aumentare il numero di persone coinvolte, in modo da diluire il carico di lavoro e al tempo stesso diffondere le competenze e aumentare le corresponsabilità.

Come fare

Per riuscire ad incrementare in modo graduale la responsabilizzazione e il consenso, si possono sfruttare le fasi iniziali di raccolta dati (quali la raccolta dei dati per la stesura dell'analisi ambientale di EMAS e le interviste per la costruzione del bilancio ambientale per CLEAR) come momenti formativi/informativi dei propri colleghi.

Il coinvolgimento di diversi settori per sviluppare sinergie è fondamentale per la buona riuscita dei progetti o per l'implementazione del sistema: da una parte garantisce un maggiore coinvolgimento e quindi un più diffuso consenso rispetto al percorso avviato; dall'altra consente di sfruttare adeguatamente le competenze e le capacità già esistenti, valorizzando le singole persone e risparmiando costi di formazione o di consulenze esterne.

L'importanza del coinvolgimento di tutti i settori è utile per uniformare la conoscenza del sistema, per creare consenso verso il sistema stesso e per creare una cultura comune.

È necessario mantenere a livello centralizzato e di alta dirigenza (possibilmente in capo al Direttore Generale) il controllo e il coordinamento del sistema, mentre è corretto che sia decentrata la definizione dei *target* e delle specifiche azioni per il loro raggiungimento.

"Meglio evitare"

È opportuno non indebolire la *leadership* del sistema quando si coinvolge progressivamente l'intera struttura. L'obiettivo di implementazione del sistema e di eventuale certificazione/registrazione deve essere assegnato ad un solo dirigente.

Esempi operativi

Comune di Heidelberg

Collocazione ufficio sostenibilità

Cosa è stato fatto

Durante il progetto pilota ecoBUDGET, è stato creato un gruppo di lavoro, composto da delegati di vari dipartimenti, provenienti da tutte le amministrazioni comunali:

- Ufficio della Protezione Ambientale, Energia e Promozione della Salute (Coordinamento);
- Ufficio Personale e Organizzativo
- Ufficio centrale di Controllo
- Ufficio Sviluppo Urbano e Statistica
- Ufficio del Tesoro
- Ufficio Pianificazione Urbana
- Ispettorato
- Architettura del territorio
- Ufficio Gestione rifiuti e pulizia stradale

La squadra era diretta dall'Assessore per l'Ambiente e l'Energia, che è uno dei tre Assessori, votati dal Consiglio Comunale e che operano per conto del Sindaco.

Perché è utile

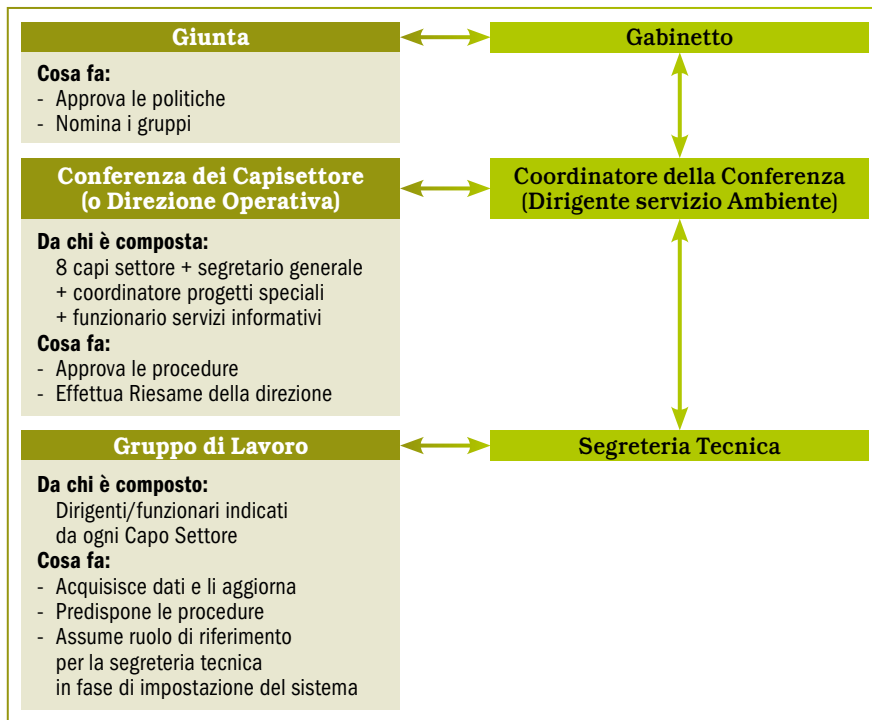
L'Assessore per l'Ambiente e l'Energia ha agito come un delegato del Sindaco. In tal modo, era assicurato che tutti gli uffici coinvolti prendessero parte nel progetto senza una istruttoria formale.

Comune di Ferrara

Struttura organizzativa del sistema

Cosa è stato fatto

Sono state separate le competenze politiche da quelle tecniche. Il livello politico è rappresentato da un organo istituzionale quale la Giunta Comunale, il livello tecnico si ripartisce ulteriormente nel gruppo dei capi settore (anch'esso istituzionalmente già presente nell'ente e conosciuto come "Direzione Operativa") e nel "Gruppo di Lavoro", appositamente creato per rispondere alle esigenze del Sistema di Gestione Ambientale.



Sono inoltre state identificate delle figure (riportate sulla parte destra dell'immagine) per garantire collegamento e coordinamento tra questi gruppi di diverso livello: in particolare, si segnala la scelta della "Segreteria Tecnica", costituita da "poche persone, ma con elevata competenza".

Perché è utile

- Chiara definizione delle responsabilità tecniche e politiche
- Valorizzazione delle professionalità legate agli strumenti già in precedenza adottati dal Comune (in particolare CLEAR e ecoBUDGET)

Link

<http://servizi.comune.fe.it/index.phtml?id=1422>

Analisi Ambientale

LIVELLI

STRATEGICO

OPERATIVO

ORGANIZZATIVO



Questo Point è utile anche per:

- Agenda 21 Locale
- Aalborg commitments
- Green Public Procurement
- Bilancio sociale/di Sostenibilità
- Reporting/indicatori sullo stato dell'ambiente
- Piani di gestione dell'ambiente urbano

Rilevanza del Punto rispetto ai tre strumenti

EMAS	++
CLEAR	+
ecoBUDGET	+

L'analisi ambientale è uno strumento specificatamente previsto da EMAS, e costituisce una delle basi di funzionamento del Sistema di Gestione Ambientale. Esplicitamente o implicitamente ogni sistema di gestione o di rendicontazione ambientale trova il suo punto di inizio in un'analisi dei processi e degli aspetti ambientali dell'ente. CLEAR ed ecoBUDGET forniscono indicazioni sulla natura di questa analisi. Ad esempio, il Bilancio può essere formulato a partire dal RSA, base informativa sullo stato ambientale del territorio necessaria alla definizione di politiche di risposta. Rispetto al RSA, l'analisi ambientale è più focalizzata sulle competenze dell'Ente sul territorio e sulle sue attività e può costituire un riferimento puntuale da cui partire per la formulazione di politiche ed indirizzi.

Cos'è

Un processo per analizzare periodicamente le attività dell'Ente locale, in relazione allo stato ambientale del territorio amministrato e agli impatti ambientali connessi alle attività del proprio personale.

L'analisi può essere ottimizzata rispetto alle esigenze e alle caratteristiche dell'attività svolta dall'ente locale.

L'analisi ambientale svolge un ruolo fondamentale in due momenti distinti del funzionamento del sistema che consideriamo due fasi di un unico processo:

- 1) analisi ambientale iniziale
- 2) periodica individuazione e valutazione degli aspetti ambientali

Perché

L'analisi serve a ricostruire un quadro di riferimento ambientale che orienti efficacemente le attività di pianificazione e controllo dell'Ente; deve quindi essere completa, aggiornata e attendibile. È evidente che le prime criticità consistano nel reperimento dei dati utili a costruire questo quadro esaustivo.

Spesso l'ente pubblico possiede una mole di dati vasta, ma quasi mai questi dati sono strutturati in un unico database, quasi mai sono aggiornati o comunque reperibili con continuità nel tempo, quasi mai sono sufficienti a descrivere in modo completo tutte le attività dell'ente. La redazione di un'analisi ambientale comporta quindi un lavoro molto oneroso in termini di tempo e risorse, proprio per il reperimento e l'organizzazione dei dati, in cui l'aspetto organizzativo è fondamentale. Per questi motivi, il Punto 6 trova punti di contatto con praticamente tutti gli altri Punti proposti.

Un altro aspetto critico in cui possono incorrere gli enti pubblici nella redazione dell'Analisi Ambientale è la completezza del documento: l'Ente pubblico tende a concentrarsi sugli aspetti diretti e a porre scarsa attenzione a quelle criticità ambientali che non riguardano strettamente le proprie competenze (gli aspetti indiretti), ma che possono rivelarsi elementi chiave per la pianificazione strategica del territorio.

Al fine di ottimizzare lo strumento rispetto alle esigenze dell'ente, l'attenzione agli aspetti cosiddetti indiretti e la strutturazione per competenze appaiono elementi molto importanti, oltre al collegamento con altri strumenti di approfondimento sviluppati dall'ente (ad esempio la Relazione Stato Ambiente).

Requisiti

Focus sugli aspetti ambientali indiretti →	PUNTO 6 Analisi Ambientale
Collegamento con il processo decisionale →	
Identificazione dei trade-off →	
Modalità organizzative per l'Analisi Ambientale →	
Analisi per Aree di responsabilità (o aree di competenza di legge) →	
Aggiornamento periodico dei dati →	

Focus sugli aspetti ambientali indiretti

Obiettivi del requisito Approfondire l'analisi degli aspetti ambientali indiretti, centrali e fondamentali per l'Ente pubblico.

- Cosa fare**
- Considerare, come prescritto dal Regolamento EMAS, sia gli aspetti diretti che quelli indiretti collegati alle attività di un'organizzazione. Nel caso di un ente pubblico in particolare gli aspetti indiretti risultano di maggior rilevanza viste le competenze di gestione del territorio.
 - Prendere in considerazione due categorie di aspetti indiretti: quelli territoriali e quelli gestiti da terzi. I primi interessano prevalentemente le competenze di pianificazione e controllo dell'ente, mentre i secondi fanno emergere le criticità associate all'esternalizzazione di alcuni servizi di interesse collettivo, che, pur avendo grande rilevanza ambientale (gestione rifiuti, trasporti, servizio idrico...), spesso non vengono adeguatamente gestiti dal sistema.

ASPETTO AMBIENTALE	elemento delle attività o dei prodotti o dei servizi di un'organizzazione che può interagire con l'ambiente
ASPETTO AMBIENTALE DIRETTO	che può tenere sotto controllo direttamente
ASPETTO AMBIENTALE INDIRETTO	sui quali essa può esercitare un'influenza (controllo parziale)

Come fare Si riporta un esempio di classificazione degli aspetti ambientali in: diretti, indiretti gestiti da terzi e indiretti territoriali per due attività di

competenza del Comune. Questa suddivisione permette il collegamento immediato dell'aspetto ambientale con la modalità del comune di agire su di esso (pianificando, regolando, controllando).

ATTIVITÀ	ASPETTO AMBIENTALE	TIPOLOGIA
Gestione del depuratore da parte della utility	Scarichi idrici Produzione di rifiuti Consumo energia Emissione di odori Emissione di rumore	Indiretti gestiti da terzi
Predisposizione Piano Energetico	Consumo energia sul territorio Produzione di energia da fonti rinnovabile Consumo di energia dell'Ente	Indiretto territoriale Indiretto territoriale Diretto

"Meglio evitare" Soprattutto per gli aspetti indiretti gestiti da terzi, non limitarsi alle informazioni in proprio possesso: è fondamentale attivare procedure di comunicazione dei dati con tutti quegli enti esterni coinvolti a vario titolo nella gestione degli aspetti ambientali.

Collegamento con il processo decisionale

Obiettivi del requisito Favorire l'integrazione dei risultati tecnici dell'Analisi Ambientale con esigenze di tipo politico.

- Cosa fare**
- Allineare i tempi dell'Analisi Ambientale con quelli di pianificazione e programmazione tipici dell'ente per assicurare il collegamento con il processo decisionale. Effettuare un'Analisi Ambientale completa all'inizio di ogni mandato politico consente di definire strategie di medio e lungo periodo a partire da un quadro complessivo delle criticità e delle opportunità ambientali. Il quadro va poi rivisto annualmente a supporto delle attività di programmazione dell'Ente, ma in una forma più semplice, che riguardi gli esiti dell'individuazione e valutazione degli aspetti ambientali diretti ed indiretti. L'obiettivo è di verificare l'efficacia delle politiche e delle attività in corso e di aggiornare le criticità ambientali su cui intervenire.
 - Nella definizione delle priorità di intervento dell'Ente, considerare anche gli indirizzi strategico-politici oltre alle criticità ambientali di tipo tecnico, in modo da garantire coerenza nell'azione dell'Ente e fedeltà ai propri impegni di mandato. Questo può essere importante nel creare un ponte tra i livelli tecnico e politico.
 - Utilizzare strumenti di comunicazione efficaci a livello politico, per non rischiare che le informazioni utilizzate rimangano legate ad una dimensione esclusivamente tecnica.

Come fare L'allineamento con i tempi dell'Ente implica che il rapporto di Analisi o

gli esiti della valutazione annuale degli aspetti ambientali siano pronti almeno un mese prima della definizione degli obiettivi. In particolare, è bene predisporre l'analisi estesa qualche mese prima della scadenza del mandato, in modo da avere già il documento pronto prima dell'insediamento della nuova Giunta.

Per rendere i contenuti dell'Analisi o della valutazione annuale fruibili a livello politico, è utile predisporre un documento comunicativo in cui vengono presentati i risultati sinteticamente: alle parti discorsive devono affiancarsi tabelle e grafici con chiari e sintetici riferimenti a criticità emerse, che il politico possa facilmente tradurre in obiettivi da raggiungere. Può essere utile corredare la descrizione degli esiti con un quadro riassuntivo sintetico che contenga, ad esempio le seguenti informazioni:

- Aspetto ambientale critico
- Motivo della criticità
- Attività dell'ente connesse
- Relativi impegni dell'amministrazione e documenti di riferimento
- Preoccupazione dei cittadini e/o degli stakeholder
- Spesa impegnata nel bilancio dell'anno precedente per la gestione dell'aspetto

Una volta definita la criticità tecnica di un aspetto ambientale, questa può essere "pesata" con la sua rilevanza politica, a partire da quanto riportato a livello dei principali documenti strategici dell'Ente, in particolare: Piano di Mandato, Relazione Previsionale Programmatica, Piano Esecutivo di Gestione, Piani Energetici, ecc, attribuendo maggior peso alla presenza nei documenti strategici, piuttosto che in quelli programmatici.

L'individuazione delle priorità di tipo politico è facilitata dal processo di esplicitazione delle Politiche presente in CLEAR che individua e classifica gli impegni ambientali a partire dai documenti di pianificazione e programmazione dell'Ente.

"Meglio evitare"

Nell'aggiornare annualmente i dati contenuti nell'analisi, non riproporre il documento in modo completo: sarebbe inutile e dispendioso. Si può proporre un documento più snello, focalizzato, come spiegato sopra, sugli esiti della individuazione e della valutazione degli aspetti ambientali diretti ed indiretti, aggiornando laddove necessario le criticità ambientali su cui intervenire.

Modalità organizzative per l'Analisi Ambientale

Obiettivi del requisito

Strutturare il processo di analisi ambientale.

Cosa fare

- Definire una struttura trasversale per l'effettuazione dell'Analisi e per l'utilizzo dei suoi esiti. È importante (anche per assicurare il collegamento

con la pianificazione strategica) il coinvolgimento sia di un gruppo tecnico competente, per la stesura dell'analisi e per individuare le criticità tecniche, sia dei rappresentanti della parte politica, per la validazione dei risultati e per la loro rilettura in chiave di azione politica.

Come fare Per garantire la maggior integrazione possibile all'interno dell'ente, è indispensabile che i gruppi di lavoro siano costituiti dalle stesse persone che si occupano degli altri strumenti ambientali eventualmente presenti nell'organizzazione.

È inoltre indispensabile la costruzione di una struttura capillare all'interno dell'Ente, in modo che in ciascun settore sia presente un incaricato all'ambiente. La gestione ambientale è efficace se portata avanti da tutto l'Ente e non da un singolo ufficio.

Analisi per Aree di responsabilità (o aree di competenza di legge)

Obiettivi del requisito Identificare chiaramente le ricadute ambientali delle attività svolte dall'ente.

Cosa fare

- Indagare, tramite l'analisi ambientale, tutti i temi che rappresentano una competenza per legge, vale a dire tutti i temi in cui la normativa vigente attribuisce una o più responsabilità all'Ente.

Come fare Le aree di responsabilità, in esperienze come *ecoBUDGET* e *CLEAR*, sono chiamate "aree di competenza": queste possono essere utilizzate per impostare la struttura dell'analisi.

Aggiornamento periodico dei dati

Obiettivi del requisito Creare sinergie tra i vari strumenti nell'utilizzo di dati ambientali.

Cosa fare

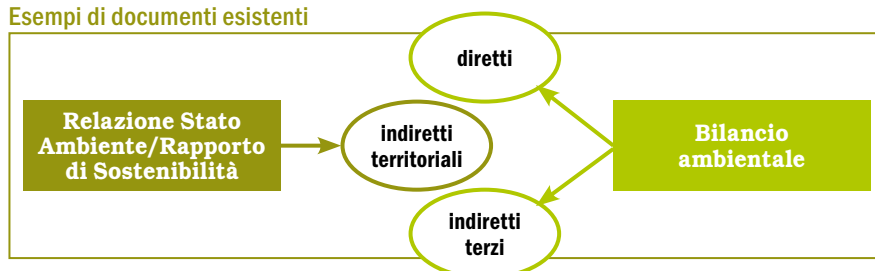
- L'aggiornamento dei dati è indispensabile per la credibilità delle informazioni riportate nell'analisi. Occorre tener presente che ad ogni dato è applicabile una tempistica diversa, in base alle sue caratteristiche e alla sua finalità: ci sono dati che richiedono un aggiornamento annuale (es. dati di *input* di *output* e di *outcome*) per valutare gli aspetti ambientali; per altri invece è sufficiente aggiornare il dato in occasione di una nuova Analisi Ambientale, all'inizio e alla fine di ogni mandato (dati di contesto generale).

Tempistiche di aggiornamento A titolo di esempio:

DATI DI PERFORMANCE AMBIENTALE (INPUT E OUTPUT)	Consumi, produzione di rifiuti, acquisti, rifiuti gestiti, acqua distribuita e depurata	Aggiornamento annuale
DATI SULL'ATTIVITÀ DELL'ENTE	Autorizzazioni rilasciate, provvedimenti emanati in campo ambientale, spese ambientali	Aggiornamento annuale
DATI TERRITORIALI	Dati metereologici, dati geologici, dati naturalistici, dati idrografici, dati socio economici, ecc.	Aggiornamento triennale

Le fonti Per garantire l'aggiornamento di tutte le informazioni necessarie è opportuno utilizzare, dove è già presente, i dati riportati nel Bilancio Ambientale.

Esempi di documenti esistenti



È comunque indispensabile la creazione di un metadatabase unico che permetta di gestire i dati ambientali in modo omogeneo e da cui l'Ente possa attingere liberamente per le proprie esigenze di monitoraggio e valutazione delle performance o di rendicontazione (vedi Punti 8).

Esempi operativi

Comune di Ravenna

Creazione di una struttura integrata tra EMAS e CLEAR per l'Analisi Ambientale Iniziale

Cosa è stato fatto

Il Comune di Ravenna ha costruito l'Analisi Ambientale Iniziale richiesta da EMAS sulla base della struttura del Bilancio ambientale CLEAR per favorire una lettura integrata dei due strumenti avvalendosi di una metodologia sperimentata che evidenzia in maniera automatica quali sono i grandi temi ambientali di competenza di un comune (Aree di competenza) e individua una struttura di rendicontazione che deriva da ciò che l'ente "deve fare" rispetto all'ambiente in quanto indicato dalla legge come competenza specifica, e da ciò che l'ente "sceglie di fare" per qualificare il proprio intervento sulle tematiche ambientali.

Perché è utile

Questa integrazione tra i due strumenti di sostenibilità adottati dall'Ente permette di avvalersi di una metodologia consolidata che aiuta l'individuazione di cosa è ambientale per l'ente e di sfruttare le sinergie presenti senza appesantire la struttura amministrativa.

Le Aree di competenza rappresentano un contenitore unico, che consente di collegare con facilità:

- gli aspetti ambientali;
- gli esiti della valutazione degli aspetti, quindi la loro significatività;
- le competenze attribuite e gli obblighi previsti per legge relativamente ad ogni aspetto;
- gli indicatori necessari per monitorare gli aspetti.

Link

www.agenda21.ra.it

Comune di Ferrara

Integrazione Bilancio Ambientale ed Analisi Ambientale Iniziale (EMAS)

Cosa è stato fatto

Per la costruzione dell'Analisi Ambientale Iniziale è stata eseguita una tripartizione degli aspetti (diretti, indiretti terzi ed indiretti territoriali).

Parte del lavoro realizzato per la redazione del Bilancio Ambientale è stato utilizzato per la redazione dell'Analisi Ambientale Iniziale, in particolare per la descrizione degli Aspetti Ambientali Indiretti territoriali.

Perché è utile

- Utilizzare il Bilancio Ambientale per la costruzione dell'Analisi Ambientale Iniziale ha reso possibile l'ottimale utilizzo delle risorse umane e la razionalizzazione dei dati già raccolti per il Bilancio Ambientale.
- La tripartizione consente un monitoraggio degli aspetti significativi più snello e agevole e permette di gestire i piani di sorveglianza in maniera più dettagliata.

Link

<http://servizi.comune.fe.it/index.phtml?id=1422>

Comune di Mantova

Analisi Ambientale

Cosa è stato fatto

L'Analisi Ambientale, annualmente revisionata, ha tenuto conto, nell'ultima revisione, dei criteri introdotti dal progetto LIFE IDEMS.

Lo studio condotto per la stesura dell'Analisi Ambientale ha previsto la mappatura dei documenti esistenti: Relazione sullo Stato dell'Ambiente, Bilancio Ambientale secondo la metodologia CLEAR, Linee Programmatiche (Programma di Mandato Amministrativo 2005-2010), Piano d'Azione di A21L, Analisi Ambientale Iniziale secondo la certificazione ISO 14001, Aalborg Commitments.

Successivamente si è proceduto ad una mappatura di tutte le attività svolte all'interno dell'Ente, da queste sono stati individuati gli aspetti ambientali ad esse correlate, così ripartiti:

1. Aspetti Ambientali diretti;
2. Aspetti Ambientali territoriali (diretti e indiretti);
3. Aspetti Ambientali correlati ad attività gestite da terzi.

Per l'individuazione dei criteri di significatività degli aspetti si è deciso di considerare criteri differenti, a seconda della tipologia di aspetto ambientale.

Per gli Aspetti ambientali diretti:

- severità delle conseguenze ambientali dell'aspetto;
- livello di investimento economico da parte dell'amministrazione.

Per gli Aspetti ambientali territoriali:

- severità degli impatti;
- vulnerabilità dell'ambiente recettore;
- importanza delle attività nelle Linee Programmatiche, classificate secondo gli Aalborg Commitments.

Per gli Aspetti ambientali correlati ad attività gestite da terzi:

- grado di implicazione ambientale stabilita nei contratti;
- comportamento ambientale dei fornitori/appaltatori;
- significatività del servizio rispetto all'ambiente.

Perché è utile

L'Analisi Ambientale consente di giungere alla identificazione degli aspetti ambientali in relazione alla loro significatività. La presa in carico degli aspetti ambientali significativi si traduce in azioni di miglioramento che vengono recepite negli strumenti di pianificazione dell'ente e adeguatamente finanziate. La correlazione tra Analisi Ambientale e Bilancio è garanzia di trasparenza.



Conformità normativa

LIVELLI

STRATEGICO

OPERATIVO

ORGANIZZATIVO



Questo Point è utile anche per:

- Agenda 21 Locale
- **Green Public Procurement**
- Reporting/indicatori sullo stato dell'ambiente
- **Aalborg commitments**
- **Bilancio sociale/di Sostenibilità**
- Piani di gestione dell'ambiente urbano

Rilevanza del Punto rispetto ai tre strumenti

EMAS	++
CLEAR	+
ecoBUDGET	+

EMAS prevede la conformità normativa dell'Ente come pre-requisito. Ad essa deve essere comunque aggiunto un elemento di proattività, che va oltre il regolamento EMAS e che si inserisce nel concetto di "fare meglio": si tratta delle considerazioni sugli obblighi non meramente derivanti dalla normativa ma da scelte di adesione volontaria dell'ente.

Per CLEAR ed ecoBUDGET, la conformità legislativa non è un elemento del processo, ma fa parte dello sfondo. Nella definizione delle politiche ambientali, tuttavia, è opportuno dare maggiore enfasi alla valutazione della conformità normativa, come variabile decisiva per orientare le scelte del decisore e definire le priorità di impegno.

Cos'è

La conformità rispetto alla legislazione si configura come un requisito essenziale affinché l'Ente sia nelle condizioni di attuare e rendicontare le proprie politiche ambientali.

L'identificazione delle prescrizioni legislative (capire cosa è applicabile all'ente) e la valutazione delle stesse (capire come si posiziona l'ente rispetto agli adempimenti individuati) sono i due fattori basilari su cui si basa questo elemento.

Perché

Il rispetto della normativa, pur essendo un pre-requisito per quegli enti locali che adottano volontariamente sistemi di gestione ambientale, non è argomento di scontata realizzazione. Il pieno rispetto della normativa si configura nella maggioranza dei casi come una criticità per l'ente perché dare risposta ad una mancanza di conformità richiede notevoli sforzi di tempo e di risorse, sia umane che economiche. Senza contare che spesso, ancora prima della non conformità legislativa, si presenta il problema della mancanza di consapevolezza nell'ente della normativa ad esso applicabile.

I Sistemi di Gestione Ambientale servono prima di tutto per far acquisire alla pubblica amministrazione coscienza del proprio posizionamento rispetto alla legge e in secondo luogo per tenere sotto controllo i rischi e le conseguenze derivanti dalla mancanza di conformità, che possono essere conseguenze di tipo legale, ambientale, economico, ma anche sociale. Questo ultimo aspetto, legato alla perdita di credibilità tra gli stakeholder, è di particolare importanza per una pubblica amministrazione, che se da un parte

governa il territorio e i suoi cittadini, imponendo anche obblighi e doveri, dall'altra dovrebbe essere in grado di "dare il buon esempio" con il proprio operato.

Requisiti

Identificazione delle prescrizioni legislative e competenze →
Valutazione degli adempimenti e delle competenze →

PUNTO 7
Legal
compliance

Identificazione delle prescrizioni legislative e competenze

Obiettivi del requisito Identificare la normativa applicabile all'ente sfruttando la stessa impostazione dell'analisi ambientale e dotandosi di un apposito *database*/registro con modalità di aggiornamento formalizzato.

- Cosa fare**
- Impostare e formalizzare sin dall'inizio il processo di individuazione degli adempimenti normativi cui l'ente è soggetto, sia per quanto riguarda il contenuto (come individuo e distinguo tra loro gli obblighi?) sia per quanto riguarda il contenitore (come struttura e organizzo la mole di dati raccolti? Quali sono le responsabilità associate alla gestione dei dati?), in modo tale da creare uno strumento di facile accesso e fruizione.

Come fare **Strutturazione dei contenuti:** gli adempimenti legislativi. Gli obblighi cui l'ente è soggetto possono essere articolati secondo la stessa suddivisione per competenze (o aree di responsabilità) utilizzata per l'analisi ambientale, che a sua volta derivava da CLEAR ed *ecoBUDGET* (vedi Punti 6, al requisito "Analisi per aree di responsabilità"): questo consentirebbe di associare rapidamente ogni aspetto ambientale ai relativi riferimenti normativi (quali sono le competenze dell'ente in quella materia) e alle responsabilità (chi all'interno dell'ente gestisce quell'aspetto o chi ne è responsabile "legalmente").

Usare una stessa suddivisione per Bilancio Ambientale - Analisi Ambientale - Registro normativo garantirebbe una reale integrazione tra gli strumenti (SGA e Bilancio) e soprattutto la coerenza delle informazioni riportate dall'uno e dall'altro.

Strutturazione del contenitore: il registro o *database*.

L'elenco della normativa individuata dovrebbe essere accessibile, in consultazione, da ogni settore/servizio, in modo che ognuno di questi possa conoscere gli adempimenti normativi di propria competenza: il formato elettronico è quindi sicuramente da preferire e la rete informatica dell'ente dovrebbe essere in grado di garantire la condivisione di questo documento. Al tempo stesso è importante anche dare la possibilità ad ognuno di riprodurre o di ottenere in altro modo le leggi in formato cartaceo.

Oltre all'accesso è importante anche agevolare la fruizione del documento, in particolare ognuno dovrebbe essere in grado di interrogare il *database* oltre che per aree di responsabilità (e scoprire così cosa gli compete), anche per aspetto ambientale e per tematica, nel caso in cui voglia avere una panoramica di tutti i soggetti che condividono con lui le responsabilità su alcune materie.

La gestione e l'aggiornamento del registro dei requisiti legislativi applicabili dovrebbero avvenire secondo modalità prestabilite, in modo da ottimizzare il flusso delle informazioni ed evitare confusione; si può scegliere un'organizzazione accentrata oppure decentrata:

- nel caso di accentramento, un'unità preposta è responsabile del monitoraggio della produzione di nuova normativa, dell'aggiornamento del registro/*database* e della successiva comunicazione al settore/ servizio interessato dalla norma;
- nel caso di decentramento, occorre individuare all'interno di ogni settore una figura competente cui affidare la responsabilità del monitoraggio della normativa e che abbia poi l'accesso al registro/*database* per poterlo modificare.

“Meglio evitare”

Nel caso di struttura decentrata potrebbe essere controproducente avere un unico registro/*database*, perché, venendo modificato da più persone, risulterebbe particolarmente difficoltoso tenerne sotto controllo lo stato di aggiornamento; ogni settore potrebbe dotarsi di un proprio strumento ad uso interno, rendendo così più snelle le procedure di aggiornamento, anche se così facendo si rinuncia ad avere un quadro di insieme (ad esempio la comprensione della condivisione delle responsabilità con altri settori su alcune materie).

Valutazione degli adempimenti e delle competenze

Obiettivi del requisito

Distinguere la normativa cogente da quella volontaria.

Cosa fare

- Procedere ad una valutazione degli obblighi cui l'ente è soggetto, dopo averli individuati, ovvero capire come l'ente si posiziona rispetto ad essi. Si tratta di un'operazione sicuramente complessa e lunga, ma necessaria e supportabile da un'apposita procedura.
- Includere nell'elenco della normativa anche quella cosiddetta “volontaria”, ovvero gli obblighi che derivano non da leggi o regolamenti ma da sottoscrizioni e adesioni volontarie dell'ente (ad esempio accordi di programma che riguardano situazioni locali, ma anche gli stessi Aalborg Commitments) o da documenti programmatici o strategici.

Come fare

Una volta inclusi nell'elenco anche:

- la normativa volontaria applicabile recepita o sottoscritta
- i documenti programmatici con valenza politica

l'Ente dovrebbe assegnare loro un grado di importanza (o di cogenza) per poter di conseguenza gerarchizzare gli impegni che da questi documenti derivano. Questo passaggio è fondamentale per poter dare priorità diverse agli interventi necessari per rispondere alle eventuali non conformità, che ovviamente non sono tutte gravi allo stesso modo.

Questa fase rende anche possibile la valutazione degli aspetti ambientali secondo la priorità strategica, suggerita nell'ambito del Punto 6 ("Analisi Ambientale"), sulla base di quanto riportato a livello dei principali documenti strategici dell'Ente (in particolare: Piano di Mandato, Relazione Previsionale Programmatica, Piano Esecutivo di Gestione, Piani Energetici, ecc,...) attribuendo maggior peso alla presenza nei documenti strategici, piuttosto che in quelli programmatici.

Il processo di esplicitazione delle Politiche presente in CLEAR, che individua e classifica gli impegni ambientali a partire dai documenti di pianificazione e programmazione dell'Ente, è utile proprio per individuare le priorità di tipo politico.

Esempi operativi

Comune di Ferrara

Modalità di aggiornamento del Registro Legislativo

Cosa è stato fatto

La struttura è decentrata per quanto riguarda l'individuazione di nuova normativa (responsabilità di ogni dirigente di servizio) ma con un unico registro a livello centralizzato: il rischio di avere troppi referenti che mettono mano al documento in modo incontrollato è evitato grazie all'uso di "schede di aggiornamento", compilate periodicamente (e comunque all'uscita di nuova normativa) da ogni dirigente, ma poi inviate alla "segreteria tecnica", gruppo che lavora a livello centralizzato per aggiornare il registro in modo omogeneo e con una certa continuità.

Perché è utile

- La responsabilità di aggiornamento del Registro è distribuita ed ogni dirigente può concentrarsi sulle proprie competenze
- Allo stesso tempo, la procedura comune all'intero Ente (che utilizza schede di aggiornamento standard) permette ad una unità centrale di coordinare l'intero processo.

Link

www.comune.fe.it/EMAS

Comune di Ravenna

Creazione di un database legislativo strutturato secondo aree di competenza CLEAR

Cosa è stato fatto

Il Comune di Ravenna utilizza la struttura delle Aree di Competenza CLEAR, utilizzata per l'Analisi Ambientale, anche per la costruzione del database legislativo che è stato realizzato in Excel. L'aggiornamento di tale database viene poi realizzato dall'ufficio legale del Comune di Ravenna.

Perché è utile

Utilizzare la stessa struttura permette una lettura univoca e facilitata di tutti i documenti realizzati per la registrazione EMAS.

Link

www.agenda21.ra.it

Qualità del dato

LIVELLI

STRATEGICO

OPERATIVO

ORGANIZZATIVO



Questo Punto è utile anche per:

· Agenda 21 Locale

· Green Public Procurement

· Reporting/indicatori sullo stato dell'ambiente

· Aalborg commitments

· Bilancio sociale/di Sostenibilità

· Piani di gestione dell'ambiente urbano

Rilevanza del Punto rispetto ai tre strumenti

EMAS ++

CLEAR ++

ecoBUDGET ++

Il problema della qualità del dato è centrale e trasversale nello sviluppo di sistemi di gestione e di contabilità ambientale. Ogni *step* (*Plan, Do, Check, Act, Reporting*), necessita del supporto di dati affidabili, riproducibili e con caratteristiche tali da permetterne l'utilizzo e la comunicazione all'interno e all'esterno dell'ente, tenendo conto della diversità degli interlocutori.

EMAS affronta il problema della qualità del dato principalmente in riferimento agli indicatori da utilizzare nella Dichiarazione Ambientale (Racc. CE 532/2003).

CLEAR ed ecoBUDGET descrivono le caratteristiche che devono avere i dati utilizzati nella costruzione del sistema contabile. In CLEAR i dati relativi alla spesa fanno riferimento ad un adattamento delle matrici ISTAT.

La presenza di un sistema informativo di gestione degli indicatori è comunque richiesto sia nel Bilancio, sia nel SGA e la gestione dei rapporti con i fornitori dei dati di tale sistema (in particolare con le Agenzie), risulta cruciale per la qualità dei processi.

Cos'è

Questo *Punto* riguarda un argomento molto vasto e complesso: tutte le organizzazioni che gestiscono o utilizzano dati si pongono costantemente il problema della loro qualità e per questo vengono definite metodologie, standard e protocolli che rendano più certa e affidabile l'informazione.

Vengono identificati alcuni requisiti minimi per garantire:

- la possibilità di confronto delle *performance* ambientali nel tempo (da un anno all'altro) e nello spazio (tra enti differenti), in particolare attraverso l'utilizzo di sistemi condivisi e codificati per la raccolta e la gestione dei dati;
- l'affidabilità dei dati esterni all'amministrazione (ad esempio sulla gestione di acque e rifiuti);
- l'affidabilità dei dati provenienti da fonti non omogenee;
- la qualità delle informazioni, anche in mancanza di metodologie standard per il calcolo di alcuni parametri.

Perché

L'introduzione di strumenti di gestione nella pubblica amministrazione ha fatto emergere alcuni aspetti critici connessi all'utilizzo dei dati da parte degli enti pubblici, a partire dalla considerazione che la

maggior parte dei dati utilizzati sono di provenienza esterna. È pertanto indispensabile assicurarne la tracciabilità e affidabilità lungo tutto il processo di produzione.

Gli strumenti attualmente disponibili non sempre risolvono efficacemente i problemi connessi con la qualità del dato per le amministrazioni locali.

I requisiti individuati nel corso del progetto IDEMS intendono supportare la gestione dei dati ambientali da parte di un ente pubblico, definendo gli standard di qualità necessari a garantire l'affidabilità dei dati e delle informazioni necessarie al sistema nelle sue differenti fasi (es. conoscenza e controllo del territorio, definizione delle politiche di risposta, verifica dell'efficacia dell'azione di governo, monitoraggio della gestione dei processi interni, ecc.).

Requisiti

Scegliere gli indicatori chiave necessari →	PUNTO 8 Qualità del dato
Definire modalità chiare per la raccolta dati →	
Predisporre un sistema per la gestione dei dati →	
Valutare il dato →	

Scegliere gli indicatori chiave necessari

Obiettivi del requisito Individuare gli indicatori chiave per descrivere le *performance* ambientali dell'Ente.

- Cosa fare**
- Definire un set di indicatori di base che coprano i principali ambiti di azione dell'Ente e che siano in grado di valutare le *performance* ambientali complessive dell'organizzazione;
 - Includere gli indicatori ambientali che l'amministrazione deve fornire ad enti sovra-ordinati o a soggetti esterni, in modo da gestire in modo coordinato tutte le informazioni ambientali;
 - Selezionare alcuni indicatori chiave, particolarmente significativi, in grado di valutare gli esiti generati dall'amministrazione a livello locale.
 - Collegare gli indicatori chiave ai principali impegni e obiettivi espressi dall'amministrazione nei propri documenti programmatici.

Come fare Nella definizione del *set* di indicatori di base occorre tener presente l'utilizzo che si vuole farne, ad esempio:

- monitorare le attività e gli aspetti ambientali;
 - valutare il risultato delle politiche, obiettivi e *target*;
 - descrivere lo stato ambientale;
 - comunicare le proprie *performance* ai politici o agli *stakeholder* esterni;
- Il set può comprendere indicatori fisici, economici, sociali e gestionali.

L'identificazione degli indicatori chiave deve coinvolgere direttamente il *management* e il governo locale.

Gli indicatori chiave, per essere utilizzati come strumenti di controllo strategico e di comunicazione all'esterno, devono essere pochi (indicativamente non più di venti), chiari, scientificamente validi, univoci, basati su dati rintracciabili, condivisi con gli *stakeholder* e da essi correttamente compresi.

Il set può essere arricchito e modificato nel tempo, ma è necessario mantenere sempre alcuni indicatori che possano descrivere la variazione di alcune prestazioni negli anni.

È utile fare riferimento a set di indicatori già consolidati e diffusi (es. Racc. 532/2003/CE o indicatori DPSIR utilizzati nei Rapporti sullo Stato dell'Ambiente, ecc.) in modo da agevolare il confronto tra le *performance* delle diverse organizzazioni.

“Meglio evitare”

- l'elaborazione di indicatori troppo complessi, che possono dare risultati non affidabili o essere troppo costosi da aggiornare costantemente.
- la definizione degli indicatori chiave solo a livello tecnico. Essendo direttamente collegati ai risultati che l'amministrazione vuole perseguire devono essere condivisi a livello politico e possibilmente con la comunità locale.

Definire modalità chiare per la raccolta dati

Obiettivi del requisito

Semplificare la raccolta e migliorare la tracciabilità e dei dati ambientali.

Cosa fare

- Predisporre dei protocolli scritti per la raccolta dei dati interni ed esterni all'Ente
- Individuare lo strumento più opportuno per assicurare che le informazioni richieste per ogni dato vengano comunicate a chi le raccoglie (soprattutto enti esterni).

Come fare

I protocolli per la raccolta dei dati devono specificare:

- in che forma i dati devono essere forniti (parametri e unità di misura, livello di aggregazione, periodo di riferimento, ecc.);
- con che periodicità devono essere raccolti;
- quali sono le metodologie di calcolo (ad esempio quali semplificazioni e approssimazioni effettuare);
- scala di fruibilità (*utility*);
- il responsabile (dipartimento, o persona) per il singolo dato, con i relativi contatti.

Un utile riferimento metodologico sono gli *Indicator Protocols* del *Global Reporting Initiative* di cui si è riportato nel capitolo iniziale descrittivo del contesto di riferimento per i tre strumenti.

Inserire indicazioni sui flussi di dati ed informazioni necessarie nei documenti ufficiali che regolano i rapporti tra l'ente e le altre organizzazioni,

ad esempio:

- nei contratti di fornitura delle *Utilities*;
- nei documenti di autorizzazione per le aziende e attività produttive in genere;
- nelle convenzioni con le Agenzie ambientali;
- negli accordi di programma o altri accordi volontari locali.

Predisporre un sistema per la gestione dei dati

Obiettivi del requisito Creare una banca dati ambientale affidabile.

- Cosa fare**
- Garantire l'uniformità delle informazioni disponibili per ciascun dato
 - Valutare l'affidabilità e la riproducibilità dei singoli dati
 - Identificare le fonti e le responsabilità collegati alla raccolta di ogni dato.

Come fare Creare una banca dati informatizzata per tutti i dati ambientali gestiti dall'Ente (non solo di quelli relativi agli strumenti di gestione e contabilità) così da garantire una migliore tracciabilità dell'informazione ed ottimizzare il lavoro di raccolta dei dati, evitando dispersioni e duplicazioni.

La banca dati deve interfacciarsi e dove possibile integrarsi agli strumenti ordinari di programmazione e controllo dell'ente (ad esempio controllo strategico, controllo di gestione, ecc.).

Valutare il dato

Obiettivi del requisito Interpretare e utilizzare correttamente l'informazione veicolata dal dato.

- Cosa fare**
- Definire modalità per la valutazione della qualità dell'informazione ottenuta
 - Stabilire criteri per l'interpretazione del dato.

Come fare Realizzare periodicamente degli *audit* presso le fonti (interne ed esterne) dei dati più sensibili o per i quali siano state riscontrate criticità negli anni precedenti.

Tramite gli *audit* verificare la presenza di procedure documentate, di strumenti di registrazione affidabili, di gestione delle non conformità, di formazione e qualificazione degli addetti.

In generale, comunque, ciascun dato proveniente dall'esterno, dovrebbe essere verificato, e validato prima del suo utilizzo.

Esplicitare i valori di riferimento (ad esempio il limite di legge, il valore del periodo precedente, il *target* fissato dal bilancio ambientale, ecc.) per poter interpretare e confrontare i dati ottenuti.

“Meglio evitare” Utilizzare dati di cui non sia certa la provenienza e la metodologia di ottenimento.

Esempi operativi

Comune di Mantova

Set integrato di indicatori

Cosa è stato fatto

A partire dal 2006 l'intero set di indicatori dei processi regolati da procedure del Sistema di Gestione Qualità e Ambiente (SGQeA) è integrato con il set di indicatori del Controllo di Gestione. Il Piano Esecutivo di Gestione, in cui confluiscono le principali azioni di miglioramento contenute nel programma ambientale, è monitorato secondo procedura del SGQeA attraverso il sistema *Balanced Score Card*. Ciò, insieme all'attività di *audit* interno e alla revisione periodica dell'Analisi Ambientale, consente una sempre maggiore efficienza ed efficacia del SGQeA.

La raccolta ed il trattamento dei dati sono regolati da una specifica procedura del SGQeA. Un database, con un set di "metadati" relativi al territorio e all'ambiente, è implementato *on-line* dai vari attori che nell'ambito dell'Ente, dei soggetti gestori di servizi, di altri Enti o Agenzie pubbliche, li raccolgono e/o elaborano in via primaria.

I dati sono utilizzabili sia per il monitoraggio del SGQeA, sia per le varie attività d'ufficio (VAS, VIA, Piani e Programmi, Comunicazione, Controllo Gestionale...).

Perché è utile

- Il sistema mira, complessivamente a garantire l'affidabilità del dato, la sua riproducibilità e l'aggiornamento diretto da parte della fonte.
- La condivisione del *database* intende eliminare raccolte ed elaborazioni parallele di medesimi dati relativi agli stessi ambiti, che spesso si verificano tra diversi uffici, enti ed agenzie pubbliche.

Comune di Ravenna

Creazione di un supporto informativo per la gestione dei dati e indicatori

Cosa è stato fatto

È stato creato un *database* per catalogare e rilevare sistematicamente i dati e gli indicatori ambientali e di sostenibilità finalizzati ad implementare la contabilità ambientale, il monitoraggio e la sorveglianza EMAS, l'aggiornamento del Rapporto sullo Stato dell'Ambiente, la valutazione dei target di *ecoBUDGET*, il monitoraggio del Piano di Azione di Agenda 21, la rendicontazione degli *Aalborg Commitment* e a rispondere alle indagini richieste periodicamente da altri soggetti (Ecosistema urbano, Osservatorio ambientale delle città ISTAT, Comuni Riutilizzatori, Comuni Ricicloni, Bandiere Blu, etc.). La raccolta dei dati è realizzata attraverso l'invio di schede indirizzate ai diversi servizi comunali, agli uffici tecnici e agli enti pubblici e privati presenti nel comune e alle *multiutility*.

Il sistema contiene circa 500 indicatori, catalogati in un *database* in Access, per molti dei quali ormai si dispone di serie pluriennali.

Il *database* è stato costruito in modo tale da:

- confrontare le *performance* ambientali nel tempo creando un trend nel corso degli anni;
- assicurare la reperibilità dei dati interni ed esterni grazie al rapporto, al confronto continuo e allo scambio di informazioni con i 'detentori dei dati';
- assicurare l'affidabilità dei dati, fornendo precise indicazioni sulle modalità di reperimento e calcolo del dato e sull'utilizzo istituzionale (che ne attesta ufficialmente l'affidabilità) da parte del detentore del dato;
- divenire valido strumento per responsabilizzare i detentori dei dati;
- consentire di individuare in quale documentazione il detentore riporta e registra il dato comunicato, informazione che spesso consente di determinare ulteriormente l'attendibilità del dato.

Conti monetari

LIVELLI

STRATEGICO

OPERATIVO

ORGANIZZATIVO



Questo Point è utile anche per:

- Agenda 21 Locale
- *Aalborg commitments*
- **Green Public Procurement**
- **Bilancio sociale/di Sostenibilità**
- Reporting/indicatori sullo stato dell'ambiente
- **Piani di gestione dell'ambiente urbano**

Rilevanza del Punto rispetto ai tre strumenti

EMAS	-
CLEAR	++
ecoBUDGET	-

Questo Punto è realizzato a partire da quanto prevede CLEAR, in quanto è l'unico strumento ad aver sviluppato un metodo per l'analisi dei conti monetari.

CLEAR prevede l'analisi del bilancio economico-finanziario dell'Ente (e dei bilanci delle *utilities*) per l'individuazione della spesa sostenuta per finalità ambientali e la sua classificazione secondo la struttura del bilancio ambientale.

Il tema dei conti monetari può rappresentare comunque un elemento utile anche nello sviluppo dei Sistemi di Gestione Ambientale, spesso utilizzati come strumenti di controllo di gestione dell'Ente.

Cos'è

Il Punto 9 riguarda le modalità di contabilizzazione della spesa sostenuta dall'ente per il governo dell'ambiente locale, ed in particolare per la realizzazione delle azioni definite con il sistema di gestione.

Secondo la metodologia CLEAR sono da considerare come ambientali "le spese sostenute per le attività di prevenzione, riduzione, eliminazione e monitoraggio dell'inquinamento, per il ripristino ambientale e più in generale per la gestione sostenibile del territorio". Gli altri due strumenti considerati (EMAS e ecoBUDGET) non prevedono attività equivalenti.

Questo approccio rappresenta un adattamento alle esigenze informative e gestionali dell'ente locale degli strumenti di contabilità ambientale definiti a livello comunitario da Eurostat. L'Istituto di statistica europeo ha infatti sviluppato il sistema SERIEE (*Système Européen de Rassemblement de l'Information Economique sur l'Environnement*) e il conto satellite delle spese per la protezione dell'ambiente EPEA (*Environmental Protection Expenditure Account*) per consentire agli Stati Membri di raccogliere e classificare in modo omogeneo le informazioni economiche sull'ambiente.

Perché

Il bilancio ordinario non è strutturato in modo da evidenziare e tenere conto dei costi dell'ambiente, costituiti soprattutto dal depauperamento ed esaurimento delle risorse naturali e delle spese per fare fronte all'inquinamento, alle malattie, al ripristino ambientale e per le azioni di adattamento legate all'inquinamento (come nel caso dei cambiamenti climatici).

Per la contabilità tradizionale e per gran parte della strumentazione di pianificazione, nate quando il tema della sostenibilità dello sviluppo non era ancora una questione all'attenzione dell'opinione pubblica

mondiale, si tratta semplicemente di “costi occulti”.

Lo scopo di questo Punto è guidare le amministrazioni nello sviluppo di un sistema di rilettura del proprio bilancio per identificare e tenere monitorate le spese sostenute direttamente ed indirettamente per lo sviluppo delle proprie politiche per la sostenibilità locale.

In particolare il sistema deve essere in grado di fornire informazioni in tempo reale circa:

- le risorse stanziare all’inizio dell’anno per la realizzazione delle attività previste dal programma di miglioramento ambientale e dal bilancio ambientale preventivo;
- le risorse effettivamente impegnate progressivamente nel corso dell’anno;
- l’ammontare delle uscite di cassa collegate, così da avere un ritorno sull’effettiva realizzazione degli interventi.

Requisiti

Rileggere il bilancio economico →	PUNTO 9 Conti monetari
Raccordare il sistema agli strumenti ordinari di programmazione e controllo →	
Sviluppare modelli di stima (opzionale) →	
Valutare il patrimonio di risorse naturali (opzionale) →	

Rileggere il bilancio economico

Obiettivi del requisito

Analizzare il bilancio ordinario per identificare le spese che l’ente sostiene per la realizzazione delle attività del Programma ambientale e più in generale per attuare le proprie politiche di sostenibilità.

Cosa fare

- Identificare le spese previste e sostenute per ciascuna attività del Programma ambientale
- Identificare le spese sostenute e previste per ciascuna politica o asse di politiche strategiche
- Individuare le spese sostenute da soggetti esterni all’ente
- Valutare la eco-efficienza della spesa sostenuta per la gestione dei servizi ambientali
- Analizzare le entrate dalle tasse a carattere ambientale

Come fare

In fase di costruzione del Programma ambientale è necessario individuare le voci di bilancio corrispondenti ad ogni azione prevista in modo da indicare le risorse economiche che l’ente si impegna a spendere per la loro realizzazione.

Nel corso dell’esercizio devono essere realizzati dei report di avanzamento in cui viene evidenziato l’andamento effettivo della spesa rispetto a quanto preventivato.

È opportuno che l’analisi non si limiti alle singole azioni del Programma ma identifichi più in generale le spese sostenute complessivamente per finalità ambientali, coerentemente con quanto previsto dalla definizione

di spesa ambientale. In particolare il sistema deve evidenziare quanto l'amministrazione spende per la realizzazione delle proprie politiche strategiche di sostenibilità, così come evidenziato dal documento di politica ambientale o dal bilancio ambientale.

Le spese sostenute da soggetti esterni all'ente per la realizzazione delle azioni del programma o delle politiche ambientali devono essere monitorate e classificate (mantenendo però una chiara distinzione rispetto alle spese sostenute direttamente dall'ente). È questo il caso ad esempio dei gestori di servizi ambientali (ad esempio rifiuti, ciclo delle acque, ecc.), delle agenzie ambientali (ad esempio per il monitoraggio dell'inquinamento), degli attuatori esterni di politiche dell'ente (ad esempio gli interventi a carico di soggetti esterni definiti con un accordo di programma). Le informazioni relative a questi interventi devono essere rilevate in maniera sistematica garantendo i principi di affidabilità e qualità dei dati esposte nel Punto 8. Anche le modalità di gestione delle informazioni possono essere quelle descritte nello stesso capitolo.

Le spese per le quali sia stato accertato un contenuto ambientale devono essere classificate in modo coerente alla struttura definita per il Programma e per il bilancio ambientale, in modo da garantire sempre una perfetta leggibilità tra i documenti e le informazioni. Per la definizione della struttura di classificazione possono essere presi come modello lo schema proposto da CLEAR (Aree di competenza e ambiti di rendicontazione) e la classificazione CEPA definita da Eurostat.

Per i servizi di valenza ambientale gestiti direttamente dall'ente o tramite gestori esterni devono essere individuati e annualmente calcolati degli indicatori di eco-efficienza. Generalmente l'eco-efficienza è espressa come rapporto tra il benessere prodotto (o il livello di servizio offerto) e l'impatto ambientale direttamente collegato. Ancora non sono stati codificati set di indicatori per valutare la eco-efficienza delle politiche ambientali. Le tipologie di indicatori di questo tipo più frequentemente utilizzati sono relativi a:

- Efficienza gestionale (es. costo di gestione medio di 1 mq di verde pubblico);
- Spesa o investimento sostenuto pro-capite (es. Spesa per il prelievo trattamento e distribuzione dell'acqua potabile/abitanti equivalenti allacciati);
- Miglioramento ambientale dell'investimento (es. Tonnellate CO₂ eq risparmiate/costo degli investimenti di risparmio energetico sulla illuminazione pubblica).

Per quanto riguarda le entrate devono essere analizzate quelle voci direttamente legate ad aspetti ambientali. Tali informazioni non sono da collegare direttamente al Programma Ambientale ma rappresentano una informazione aggiuntiva per la fase di valutazione dei risultati e riesame della direzione.

Raccordare il sistema agli strumenti ordinari di programmazione e controllo

Obiettivi del requisito Raccordare le modalità di rilevazione della spesa del sistema di gestione agli strumenti ordinari di programmazione e controllo dell'ente.

- Cosa fare**
- Codificare ciascuna spesa da un punto di vista ambientale
 - Inserire il codice ambientale nel software di contabilità dell'ente

Come fare Le voci di spesa ambientale devono essere riscontrate e chiaramente identificabili nella contabilità dell'Ente e non possono essere frutto di stime o di indicazioni soggettive da parte dei responsabili dell'ente.

È necessario costruire un sistema di codifica che consenta di identificare in maniera univoca le spese considerate a finalità ambientale ed in particolare quelle relative alle azioni del Programma Ambientale.

Tale sistema di codifica deve essere introdotto nel sistema ordinario di contabilità dell'ente e deve essere riscontrabile nei diversi strumenti di programmazione e controllo (ad esempio programmi operativi, programmi annuali di attività dei servizi, bilancio economico-finanziario, controllo di gestione, ecc.).

È fondamentale che questa parte del sistema sia costruita e gestita direttamente dai responsabili del sistema di contabilità economica e finanziaria dell'ente, che devono pertanto essere direttamente coinvolti nel gruppo di lavoro e nella gestione del sistema di gestione.

Sviluppare modelli di stima (opzionale)

Obiettivi del requisito Sviluppare degli scenari di previsione (economica e fisica) per supportare la fase di policy making e monitorare gli esiti delle politiche intraprese in relazione alle politiche ambientali strategiche, in particolare per quelle legate a forti criticità ambientali o con forti elementi di conflitto sociale ed economico.

- Cosa fare**
- Identificare gli aspetti ambientali e le politiche per le quali c'è maggiore criticità o incertezza sulle iniziative da sviluppare o sugli esiti che queste possono generare
 - Individuare la metodologia di stima più adeguata allo specifico ambito ambientale
 - Utilizzare i risultati delle stime come base per definire (o riorientare) le scelte politiche dell'ente.

Come fare Lo sviluppo di modelli di previsione di questo tipo risulta attualmente complesso e spesso molto oneroso. Le stesse metodologie sviluppate sono ancora in molti casi sperimentali e difficilmente attuabili in maniera sistematica per una amministrazione. Per questi motivi il requisito è

definito opzionale, pur sottolineando l'utilità e l'opportunità per le amministrazioni di sperimentare questo tipo di analisi.

Alcuni strumenti e metodologie di riferimento sono:

- Valutazione costi/benefici
- Valutazione dei costi connessi alla presenza o all'assenza di una politica ambientale (es Protocollo di Kyoto o piano energetico nazionale)
- Debito ecologico
- Valutazione delle esternalità negative

Valutare il patrimonio di risorse naturali (opzionale)

Obiettivi del requisito Stimare il valore economico attribuibile alle risorse naturali del territorio amministrato.

- Cosa fare**
- Identificare le risorse ambientali più critiche per il territorio di riferimento
 - Individuare la metodologia di stima più adeguata alle singole risorse
 - Ripetere nel tempo le stime in modo da valutare i flussi e le variazioni di stock di risorse naturali in relazione alle politiche di risposta attuate.

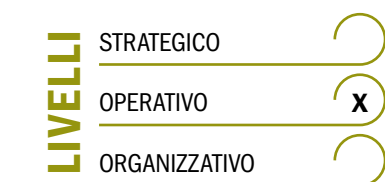
Come fare Come per il requisito precedente questo requisito è indicato come opzionale, visto che le metodologie risultano ancora ad un livello sperimentale e difficilmente realizzabili in modo sistematico.

Alcuni strumenti e metodologie di riferimento sono:

- Stime basate sul metodo della valutazione contingente;
- Valutazione economica del benessere;
- Valutazione del danno ambientale;
- Stime dei costi di mantenimento della disponibilità e delle condizioni attuali delle risorse naturali.

Esempi operativi

Al momento della stesura delle linee guida i partner stavano ancora implementando il collegamento tra sistema di gestione e contabilità per cui non sono disponibili esempi operativi specifici.



Questo Point è utile anche per:

- Agenda 21 Locale
- Green Public Procurement
- Reporting/indicatori sullo stato dell'ambiente
- Aalborg commitments
- Bilancio sociale/di Sostenibilità
- Piani di gestione dell'ambiente urbano

Rilevanza del Punto rispetto ai tre strumenti

EMAS	++
CLEAR	++
ecoBUDGET	++

Il regolamento EMAS prevede la gestione della comunicazione interna (dal basso verso l'alto e dall'alto verso il basso) ed esterna (sia dall'esterno, sia verso l'esterno). In particolare, per quanto riguarda la comunicazione verso l'esterno, EMAS individua nella Dichiarazione Ambientale lo strumento peculiare con il quale l'organizzazione registrata si rapporta con l'esterno.

CLEAR ed ecoBUDGET prevedono un unico strumento di comunicazione, il Bilancio Ambientale, da utilizzare internamente ed esternamente, come strumento di rendicontazione trasparente.

Cos'è

Il Punto 10 riguarda l'informazione ambientale e la comunicazione delle *performance* dell'Ente sia al proprio interno, sia all'esterno.

L'informazione è connessa al dovere istituzionale di un ente di rendere disponibili ed accessibili tutte le informazioni ambientali che gestisce, in conformità a quanto stabilito dal primo pilastro della Convenzione di Aarhus e dai relativi provvedimenti attuativi.

La comunicazione riguarda invece la capacità di un ente di raggiungere i propri *stakeholder* interni ed esterni, trasferendo loro le informazioni di rilievo in modo comprensibile ed efficace.

Perché

Una comunicazione efficiente ed efficace è un requisito essenziale per il funzionamento dei sistemi di gestione, in particolare per garantire il miglioramento continuo.

La comunicazione per un ente pubblico rappresenta dei caratteri particolari, in quanto l'amministrazione dovrebbe garantire un flusso informativo continuo e sistematico, assicurando trasparenza e accessibilità delle informazioni sul proprio operato.

Il principio dell'accesso del pubblico all'informazione ambientale è stato sancito dalla Convenzione di Aarhus e dalla Direttiva Europea 2003/4/EC.

I requisiti di questo Punto riguardano in particolare questa specificità e puntualizzano alcuni elementi da tenere presente, senza avere la pretesa di essere esaurienti sul tema della comunicazione ambientale.

- ← Garantire l'accesso all'informazione ambientale
- ← Realizzare una comunicazione efficace

Garantire l'accesso all'informazione ambientale

Obiettivi del requisito Garantire la libertà di accesso alle informazioni relative all'ambiente in possesso delle autorità pubbliche e la diffusione delle medesime (primo pilastro della Convenzione di Aarhus).

- Cosa fare**
- Garantire la gestione delle richieste dei cittadini
 - Raccogliere e divulgare l'informazione ambientale

Come fare Il concetto di "informazione ambientale" comprende qualsiasi informazione in forma scritta, visiva, sonora, elettronica che riguardi:

- lo stato e l'interazione delle variabili ambientali: aria, acqua, suolo, paesaggio, biodiversità, ecc.;
- agenti ambientali: sostanze, energia, rumore e radiazioni, ecc;
- atti e attività ambientali: politiche, piani e programmi, legislazione, atti amministrativi, accordi ambientali, nonché analisi costi-benefici e altre forme di valutazione economica utilizzate nei processi decisionali ambientali;
- lo stato della salute e sicurezza e delle condizioni di vita umane, dei siti e degli edifici di interesse culturale, nella misura in cui sono o possono essere interessati dallo stato delle variabili ambientali.

In particolare, l'informazione che deve essere garantita comprende:

- i testi di trattati, convenzioni e accordi internazionali, e di atti legislativi comunitari, nazionali, regionali o locali concernenti l'ambiente;
- le politiche, i Piani e i programmi relativi all'ambiente;
- le relazioni sullo stato dell'ambiente (da pubblicare come minimo ogni 4 anni);
- dati sulle attività che incidono sull'ambiente;
- le autorizzazioni e gli accordi in materia di ambiente;
- gli studi sull'impatto ambientale e le valutazioni dei rischi.

La direttiva 2003/4/CE specifica che:

- L'informazione ambientale è messa a disposizione del richiedente quanto prima possibile o al più tardi entro un mese dal ricevimento, da parte dell'autorità pubblica, della domanda del richiedente. Se il volume e la complessità delle informazioni richieste sono tali che non è possibile soddisfare la richiesta entro questo termine, è accordato un termine di due mesi a decorrere dalla data di ricevimento della richiesta.
- L'accesso e la consultazione di tutti i registri o elenchi pubblici sono gratuiti. Le autorità pubbliche possono imporre il pagamento di un

importo ragionevole per la fornitura dell'informazione ambientale.

- L'autorità pubblica le mette a disposizione nei modi richiesti salvo se l'informazione è già pubblicamente disponibile o lo sarà in altra forma o formato. In questo caso il motivo del rifiuto è comunicato al richiedente entro il termine di un mese. Le autorità pubbliche compiono tutti gli sforzi ragionevoli per mantenere l'informazione ambientale in forme o formati facilmente riproducibili e consultabili tramite mezzi elettronici e ne garantisce l'aggiornamento, la comparabilità e la precisione.
- Le autorità pubbliche, in caso di minaccia imminente per la salute umana o per l'ambiente, provocata dalle attività umane o dovuta a cause naturali, devono diffondere immediatamente e senza indugio tutte le informazioni in loro possesso o detenute per loro conto che consentano a chiunque possa esserne colpito di adottare le misure atte a prevenire o alleviare i danni derivanti da tale minaccia.
- Una richiesta di informazioni ambientali può essere respinta (motivando la decisione al richiedente per iscritto o per via elettronica, entro un mese) nei seguenti casi:
 - se le informazioni richieste non sono detenute dall'autorità pubblica alla quale è rivolta la richiesta. In tal caso, detta autorità, se è al corrente che l'informazione è detenuta da o per conto di un'altra autorità pubblica, deve comunicare al richiedente quale autorità pubblica detiene l'informazione richiesta;
 - se la richiesta è manifestamente infondata;
 - se la richiesta è formulata in termini troppo generici. L'autorità deve comunque invitare il richiedente a precisarla ed eventualmente aiutarlo a farlo;
 - se la richiesta riguarda materiale in corso di completamento;
 - se la richiesta riguarda comunicazioni interne;
 - se la divulgazione di tale informazione reca pregiudizio alla riservatezza delle deliberazioni interne o di questioni commerciali o industriali, alla sicurezza pubblica o alla difesa, allo svolgimento di procedimenti giudiziari, ai diritti di proprietà intellettuale, alla riservatezza dei dati personali, agli interessi di chiunque abbia fornito le informazioni richieste di sua propria volontà, e alla tutela dell'ambiente.

Realizzare una comunicazione efficace

Obiettivi del requisito Aumentare conoscenza, consapevolezza e capacità di dialogo sui temi ambientali degli *stakeholder* interni ed esterni all'Ente.

- Cosa fare**
- Pianificare una strategia di comunicazione
 - Verificare la comprensione dei contenuti

Come fare Una comunicazione efficace dovrebbe:

- prevedere diversi livelli di approfondimento dell'informazione, a seconda del destinatario;

- essere in grado di fornire risposte alle esigenze della comunità;
- essere essenziale, cioè focalizzarsi sugli aspetti rilevanti;
- essere esauriente, cioè comprendere sia gli aspetti positivi, sia gli aspetti negativi dell'azione dell'Ente.

Tutto ciò necessita della definizione di una strategia di comunicazione, a partire da un ascolto strutturato degli *stakeholder*, ovvero di un Piano di Comunicazione in cui siano chiaramente individuati:

- obiettivi;
- contenuti;
- destinatari;
- tecniche e metodologie;
- durata;
- risorse e responsabilità;
- modalità di valutazione di efficacia.

Le attività e gli strumenti di comunicazione sono molteplici e la loro selezione deve avvenire valutando la loro coerenza con i contenuti elaborati e i pubblici da raggiungere, come esemplificato nella tabella seguente.

TARGET	STAKEHOLDER	ESEMPI DI AZIONI
Interno	Dipendenti	Formazione Informazione interna Partecipazione alla definizione dei processi di comunicazione
Esterno	Cittadini	Informazione mirata Comunicazioni istituzionale Comunicazione mirata
	Istituzioni	Informazione istituzionale Comunicazione istituzionale
	Operatori economici	Informazione mirata Comunicazione mirata

Relativamente alla comunicazione ambientale connessa con lo sviluppo di un sistema di gestione e contabilità ambientale, si sottolineano alcuni aspetti:

- L'informazione e la comunicazione possono riguardare lo sviluppo del Sistema, ma è fondamentale che sia concentrata sui risultati raggiunti e su quelli che non sono stati conseguiti;
- Nella comunicazione all'esterno è opportuno focalizzarsi sui risultati ottenuti dall'Ente attraverso la gestione ambientale, poiché è questo l'aspetto più interessante per gli *stakeholder* esterni, in particolare per i cittadini.

I possibili canali di comunicazione sono:

- pubblicità (attraverso i mass-media);
- ufficio stampa;

- organizzazione di eventi;
- comunicazione diretta (*direct mail*, *telemarketing*, urp, sportello unico);
- prodotti editoriali (*house organ*, *newsletter*, manifesti, opuscoli, volantini, cartelloni, ecc.);
- prodotti audiovisivi;
- fiere;
- internet (attraverso il quale favorire l'interattività);
- comunicazione visiva.

Il funzionamento del sistema di gestione richiede poi un flusso informativo interno snello, che garantisca il coinvolgimento di tutti i soggetti. Gli obiettivi di questo tipo di comunicazione sono, da un lato, rendere più efficace e funzionante il sistema, evidenziando difficoltà e ostacoli nella sua attuazione, dall'altro, garantire una costante formazione/informazione alle funzioni coinvolte.

La comunicazione interna può richiedere specifiche attività, quali:

- riunioni periodiche;
- incontri formativi;
- utilizzo della intranet.

La valutazione dell'efficacia del Piano di Comunicazione dipende molto dal tipo di iniziativa in oggetto e dal *target* a cui è rivolta la comunicazione. Nel caso di comunicazione interna, è più semplice avere dei *feedback*. Il problema si pone in particolare nelle iniziative di comunicazione ai cittadini. È importante, pertanto definire contestualmente al piano anche le modalità di valutazione di efficacia, individuando i canali e gli strumenti da utilizzarsi di volta in volta.

Alcuni utili strumenti possono essere:

- realizzazione di forum telematici per la cittadinanza dopo un evento di comunicazione;
- *focus group*;
- sondaggi telefonici o informatici;
- ricognizione sulla stampa locale;
- esame delle segnalazioni/suggerimenti provenienti dall'esterno;
- osservazione sul campo;
- analisi a lungo termine dell'andamento delle variabili eventualmente connesse con l'oggetto di comunicazione (ad esempio: analisi dell'andamento della raccolta differenziata a valle di una campagna di sensibilizzazione della popolazione).

Esempi operativi

Comune di Ravenna

Redazione di un documento comunicativo e divulgativo sugli esiti delle politiche da approvare in consiglio comunale e da rendere disponibile alla cittadinanza.

Cosa è stato fatto

I bilanci ambientali, a preventivo con la sua coincidenza con il programma ambientale di miglioramento del SGA EMAS e

consuntivo con la sua coincidenza con la fase di sorveglianza e monitoraggio del SGA EMAS, vengono costruiti a partire dal Programma di mandato e dal PEG riprendendone i contenuti e riferimenti gestionali e operativi.

L'Amministrazione comunale di Ravenna sottolinea quindi la valenza gestionale dei documenti di bilancio ambientale coincidenti con fase del SGA EMAS e stabilisce che vengano sottoposti all'approvazione della Giunta Comunale.

Al fine di sottoporre al Consiglio Comunale gli esiti delle politiche ambientali verrà redatto un Documento di sintesi a carattere divulgativo/comunicativo che una volta approvato dal Consiglio Comunale verrà distribuito e messo a disposizione della cittadinanza. Tale documento potrà essere individuato nella stessa Dichiarazione Ambientale.

Perché è utile

I bilanci ambientali preventivo e consuntivo, costruiti sulla base di una riclassificazione delle politiche e attività ambientali contenute nei documenti: programma di mandato e PEG, rivestono per l'A. C. il riferimento gestionale relativamente alle tematiche ambientali, e come tale da sottoporre all'approvazione della Giunta Comunale. La previsione di un documento sintetico che renda conto degli esiti delle politiche ambientali e che possa coincidere con i contenuti della dichiarazione ambientale renderebbe meno frammentata la presentazione di analoghi contenuti all'organo politico del Consiglio e alla cittadinanza e più organica la presentazione della situazione locale relativamente allo stato dell'ambiente, delle conseguenti scelte politiche e dei risultati ottenuti dalla loro applicazione.

In tal modo si consente una comunicazione più incisiva e chiara rispetto ai risultati conseguiti dall'applicazione di strumenti gestionali innovativi la cui complessità e le cui caratteristiche spesso sperimentali e quindi soggette a continui assestamenti ottimizzatori risultano non facilmente comunicabili soprattutto ai non addetti ai lavori.

Link

www.agenda21.ra.it

Comune di Växjö

Comunicazione

Cosa è stato fatto

La città di Växjö ha sempre riconosciuto l'importanza di comunicare i risultati del progresso e della condizione ambientale. I risultati, lo stato degli indicatori sono compilati non solo nei resoconti ecologici ma anche in un report ambientale. Questo *report* esamina approfonditamente i diversi indicatori e fornisce una spiegazione dei risultati.

Il *report* ambientale viene poi stampato e distribuito ai politici e al personale che lavora nelle amministrazioni cittadine, ma è anche disponibile nelle biblioteche ed è distribuito a qualsiasi cittadino o compagnia che vorrebbe averlo. Una versione elettronica è disponibile sul sito web.

Il *report* ambientale è prodotto ogni anno, dal 1994, e quindi è una parte molto importante della comunicazione dei risultati ambientali, anche prima dell'introduzione dei sistemi di gestione ambientale. Nel corso degli anni il *report* è stato sviluppato. È molto chiaro che è basato sugli obiettivi del programma ambientale e gli indicatori che sono definiti nel bilancio preventivo ecologico sono illustrati nel *report*.

Benefici ed insegnamenti tratti

Benefici

- L'utilizzo del *report* ambientale per la comunicazione è uno strumento semplice. Il *report* ambientale è anche un prodotto assestato tra i politici ed il personale.

Sfida

- Il *report* non può essere troppo grosso perché nessuno lo leggerebbe. Deve essere invitante per il lettore. Quindi, non tutti i risultati possono essere descritti nel *report*. In Växjö, mostriamo i risultati degli indicatori che sono parte del programma ambientale. Altre cose possono essere descritte in altri documenti o in altre parti. Inoltre, abbiamo iniziato il processo di integrazione con il *report* di sostenibilità, che rende il *report* ancor più consistente. Quindi è difficile trovare il prodotto migliore che si adatta a tutte le esigenze.

Link

Informazioni generali: www.vaxjo.se/english

Comune di Dresda

Cosa è stato fatto

All'inizio del *report* ambientale biennale, si può trovare la versione ridotta di ecoBUDGET.

Perché è utile

- Avere una panoramica degli aspetti ambientali.
- Ricordare ecoBUDGET.
- Riconoscere le interazioni tra varie tematiche ambientali.

Link

http://www.dresden.de/de/08/03/c_015.php

—

Valutazione

LIVELLI

STRATEGICO	X
OPERATIVO	X
ORGANIZZATIVO	X

Questo Point è utile anche per:

- Agenda 21 Locale
- Aalborg commitments
- Green Public Procurement
- Bilancio sociale/di Sostenibilità
- Reporting/indicatori sullo stato dell'ambiente
- Piani di gestione dell'ambiente urbano

Rilevanza del Punto rispetto ai tre strumenti

EMAS	++
CLEAR	+
ecoBUDGET	+

La verifica e la valutazione dei processi e degli esiti è un altro momento fondamentale nello sviluppo del Bilancio e/o del Sistema Ambientale.

Le differenze risiedono soprattutto nell'approccio: in EMAS si verifica l'efficacia dei processi e del funzionamento del Sistema di Gestione (*audit* del SGA), utilizzando un valutatore indipendente; in CLEAR ed ecoBUDGET, invece vengono valutati gli esiti delle politiche, ovvero l'efficacia in termini di risultato. Tale valutazione è strettamente connessa con il processo istituzionale e avviene attraverso l'approvazione del Bilancio Ambientale nelle Commissioni Consiliari e in Consiglio, così come avviene per il bilancio finanziario.

Per quanto riguarda ecoBUDGET, negli ultimi anni è stato aggiunto uno *step* di *audit* interno (*step* 8) in cui il processo viene valutato non solo quantitativamente, ma anche qualitativamente. L'*audit* è effettuato internamente all'amministrazione (possibilmente da una figura esterna al processo) o nei casi più recenti secondo una logica *peer-to-peer* tra le città del *network* di ecoBUDGET.

Cos'è

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. Tra queste:

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

Quello dei processi di verifica e valutazione emerge come un aspetto che nei tre strumenti va potenziato e migliorato, alla luce in particolare della specificità degli enti locali.

Se l'*audit* formale effettuato da un soggetto esterno (come per EMAS) da un lato fornisce le più alte 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.

Perché

Quello dell'efficacia e dell'utilità dei processi di verifica e valutazione è un tema che la Pubblica Amministrazione si trova in via generale a dover affrontare, a prescindere dallo specifico tema dell'attuazione delle politiche e del miglioramento ambientale. Lo sviluppo dei processi di verifica e valutazione avvenuto negli ultimi anni costituisce una risposta alle importanti esigenze dimostrate dagli enti pubblici di garantire l'efficacia e l'efficienza delle azioni politica ed amministrativa.

La dimostrazione di questa risposta può essere individuata nello sviluppo degli strumenti di riesame e di valutazione strategica, di supporto delle decisioni, di valutazione delle prestazioni ambientali e di controllo di gestione, avvenuto negli ultimi anni all'interno delle strutture di amministrazione pubblica.

I processi di valutazione sono inoltre parte integrante di ognuno dei tre schemi di riferimento, sia pur con caratteri differenziati. L'*assessment* infatti:

- è un tema permeante il sistema EMAS, all'interno del quale vi sono diversi livelli di verifica (il controllo operativo che funziona in continuo, la gestione delle non-conformità di sistema, l'*audit* periodico indipendente);
- è presente all'interno di *ecoBUDGET* con una fase di valutazione e di audit interno funzionale alla verifica del raggiungimento dei target;
- è parte integrante di CLEAR, in cui gli indicatori per la rendicontazione sono direttamente connessi con gli obiettivi delle politiche ambientali.

Per questo il tema in questione assume carattere e rilevanza generali, piuttosto che essere ritenuto mutuabile in primis da uno o l'altro degli strumenti di riferimento.

Requisiti

Rendere organico l'insieme dei processi di verifica e valutazione →

Assicurare fruibilità ed efficacia di dati ed indicatori per la valutazione →

Rendere effettivo l'utilizzo dei risultati a livello tecnico e a livello politico →

PUNTO 11
Valutazione

Rendere organico l'insieme dei processi di verifica e valutazione

Obiettivi del requisito

Assicurare che i metodi e gli strumenti utilizzati all'interno dell'ente per le attività di verifica costruiscano un insieme coerente e completo rispetto alla struttura e al funzionamento dell'Ente.

Cosa fare

- Stabilire un processo di verifica e valutazione a diversi livelli (strategico, gestionale operativo).
- Utilizzare un insieme di strumenti funzionale a verifiche di diversa natura e con diversi gradi di flessibilità e formalizzazione, sia internamente che esternamente alla struttura organizzativa (ad es. verifiche condotte

internamente; verifiche condotte su fornitori, *utilities* ecc.; verifiche condotte da soggetti esterni indipendenti).

- Coinvolgere le unità responsabili dei processi di valutazione generali dell'Ente (ad esempio amministrazione, controllo di gestione, risorse umane) al fine di integrare quanto più possibile la verifica e valutazione ambientale all'interno di strumenti già utilizzati a livello generale.

Come fare

Poiché EMAS, in quanto standard gestionale, ha tra i suoi obiettivi quello di costruire un sistema organico, i requisiti relativi alle forme di verifica e valutazione previsti costituiscono di per sé una valida guida. EMAS infatti prevede forme di assessment delle fasi di pianificazione strategica (verifica della politica) ed operativa (monitoraggio del programma ambientale, verifica e comunicazione delle prestazioni ambientali raggiunte), nonché della corretta gestione operativa degli aspetti ambientali (controllo operativo) e prevede periodici momenti di verifica effettuati da unità e con modalità specificatamente individuate.

Quanto previsto da EMAS deve essere opportunamente sviluppato per garantire l'integrazione con gli altri strumenti di rendicontazione ambientale nonché con gli strumenti di verifica e valutazione già attivi all'interno dell'ente. Risulta importante inoltre mettere a sistema gli altri strumenti di valutazione ambientale previsti dalla normativa vigente, in primo luogo la Valutazione Ambientale Strategica dei piani e programmi, o adottati con processi volontari, come la Relazione Stato Ambiente e i suoi aggiornamenti periodici.

Può essere opportuno che l'ente stabilisca all'interno della propria struttura apposite unità organizzative di auditing interno, competenti sugli schemi di riferimento e collegate con tutti i processi di *assessment*.

Tali unità di audit possono essere utilizzate anche per verifiche di seconda parte all'esterno della struttura organizzativa, presso le *utilities*, i fornitori di servizi ed altri fornitori.

In fase di sviluppo degli strumenti, occorre stabilire gruppi di lavoro ad hoc che comprendano ad esempio competenze relative al Sistema di Gestione Ambientale, ai processi di valutazione organizzativa, ai processi di controllo amministrativo, per garantire l'integrazione tra i nascenti strumenti di verifica ambientale e quelli di verifica e valutazione già presenti e previsti all'interno dell'Ente.

Può essere inoltre utile verificare la possibilità di stabilire tra enti diversi apposite modalità di *peer-review* al fine di ottimizzare le possibilità di scambio e miglioramento reciproco inerenti le modalità e le soluzioni del sistema integrato.

Relativamente alle verifiche condotte da terze parti indipendenti, risulta importante garantire che la preparazione dei valutatori esterni rispetto agli obiettivi dell'*assessment* sia adeguata: a questo fine potrebbe essere utile stabilire requisiti minimi di competenza per l'assegnazione di tale ruolo.

“Meglio evitare”

È consigliabile cercare fin da subito le utili integrazioni con i processi di valutazione già esistenti o in via di sviluppo (eventualità possibile vista la rilevanza che tali processi - di carattere generale - stanno assumendo nell'amministrazione pubblica) ed evitare di costruire processi paralleli ed indipendenti. Un'integrazione successiva potrebbe risultare di non facile realizzazione se l'ente deve scontare un certo grado di rigidità rispetto a cambiamenti organizzativi e procedurali.

Assicurare la fruibilità ed efficacia di dati ed indicatori per la valutazione

Obiettivi del requisito

Garantire la completezza e l'efficacia dei dati e degli indicatori a supporto dei processi di valutazione (vedi Punto 4).

Cosa fare

- Attivare e mantenere aggiornato un archivio di dati ed indicatori funzionale alle diverse necessità del sistema di gestione, ed in particolare ai processi di valutazione
- Individuare i dati e gli indicatori da utilizzare per le diverse forme di verifica (indicatori per la verifica delle politiche ambientali o della pianificazione strategica, indicatori per la verifica della pianificazione, indicatori per la verifica degli aspetti ambientali diretti, ecc.) e costruirne un quadro completo e sintetico.

Come fare

Un set complessivo unico di dati ed indicatori (se possibile gestito anche in maniera meccanizzata/informatizzata) può essere utilizzato sia per la rendicontazione delle politiche, sia per il raggiungimento dei target ambientali, sia per le verifiche operative, continue o periodiche. Può costituire inoltre il supporto per i processi di valutazione generali dell'ente (ad es. controllo di gestione). Anche a tal fine può essere utile valutare la fattibilità di una integrazione con un *datawarehouse* generale dell'ente.

Un tale set di indicatori dovrebbe prevedere pochi significativi indicatori relativi ai diversi livelli di valutazione (pianificazione strategica, pianificazione territoriale o settoriale, efficacia dei processi all'interno della struttura, ecc.), facili da gestire e da utilizzarsi come *“key performance indicators”*.

Il set di indicatori dovrebbe poter descrivere anche le politiche ambientali dell'Ente (e i risultati conseguiti) relative agli elementi di pressione ambientale maggiormente critici presenti sul territorio (ad es. aree industriali, poli petrolchimici, impianti di smaltimento rifiuti, ecc.).

Rendere effettivo l'utilizzo dei risultati a livello tecnico e a livello politico

Obiettivi del requisito

Assicurare la fruibilità e l'effettivo utilizzo delle verifiche sia a livello tecnico che a livello politico

- Cosa fare**
- Assicurare che gli output dei processi di valutazione siano fruibili dal livello tecnico, ovvero permettano di verificare sia le prestazioni ambientali raggiunte e il raggiungimento dei *target*, sia la funzionalità del sistema di gestione
 - Assicurare che *output* dei processi di valutazione siano fruibili dal livello politico, ovvero permettano di effettuare una valutazione strategica, il riesame delle politiche ambientali, e siano basati anche sul coinvolgimento e l'interazione con i cittadini.

- Come fare** Alcune pratiche consigliabili sono:
- Individuare i momenti di utilizzo dei risultati della valutazioni funzionali al livello tecnico (ad esempio con cadenza annuale, coordinati con le modalità di controllo amministrativo) e funzionali al livello politico (ad esempio con le valutazioni a metà e a fine mandato);
 - integrare l'utilizzo dei risultati dei processi di valutazione alle fasi di riesame strategico interno all'ente (ad esempio verifica di metà mandato);
 - coinvolgere eventuali strumenti di partecipazione locale nella valutazione dei risultati (ad esempio il Forum dell'Agenda 21 Locale);
 - verificare la possibilità di assegnare il ruolo di valutazione e convalida al Consiglio comunale per garantirne il coinvolgimento attivo nell'intero processo gestionale, dalla definizione delle politiche alla *governance*, alla valutazione.

È opportuno evidenziare che quando i processi di sviluppo delle politiche, degli strumenti di pianificazione e delle attività operative connesse sono collegati in modo coerente e lineare, la fruibilità degli strumenti di valutazione (e di rendicontazione) è migliore. Lo stesso vale per le modalità di coinvolgimento degli *stakeholder* e di tutti i cittadini.

È inoltre opportuno valutare separatamente il grado di raggiungimento dei *target* e degli obiettivi da una parte e il grado di funzionalità ed efficacia del sistema di gestione dall'altra, e successivamente cercare di valutare la correlazione esistente da questi due fattori.

Esempi operativi

Comune di Mantova

Valutazione delle prestazioni di soggetti terzi

Cosa è stato fatto

Per monitorare e migliorare continuamente i contratti di servizio affidati in gestione ad Enti terzi, sono state condotte una serie di attività nell'ambito del Sistema di Gestione Qualità e Ambiente (SGQeA):

- un'analisi di tutti i contratti di fornitura di servizi con Enti terzi che hanno un potenziale impatto ambientale. L'analisi condotta sui contratti è stata finalizzata all'individuazione e alla verifica dei criteri ambientali e di qualità del servizio, da inserire nei capitolati di gara in sede di rinnovo dell'appalto;
- la programmazione, attraverso un apposito Piano di *Audit*, di un'attività annuale di *audit* interni ed esterni, al fine di una sempre migliore erogazione dei servizi, dal punto di vista della qualità e dell'ambiente;

- la formazione, secondo le norme ISO 9001:2000 e ISO 14001:2004, di ventuno *auditor*, dodici dei quali formati specificamente anche per la norma ISO 14001:2004. Ognuno di essi può effettuare *audit* interni e di seconda parte, presso gli Enti gestori di servizi affidati all'esterno.

Ulteriori attività di controllo sui fornitori di beni e servizi sono svolte, nell'ambito del SGQeA, da uno specifico gruppo di lavoro, chiamato Gruppo Acquisti, composto dagli addetti agli acquisti di beni e servizi di tutti settori dell'Ente. Le attività principali del Gruppo consistono nel fissare gli obiettivi annuali e le specifiche di qualità e ambientali da inserire in bandi di gara, capitolati e contratti. I fornitori sono valutati, attraverso un'apposita procedura, in base al rispetto delle specifiche contrattuali, a criteri di qualità e alle performances ambientali.

Perché è utile

- L'esternalizzazione di servizi non esime l'Amministrazione Pubblica dal mantenerne la responsabilità. L'attivazione di strumenti sistemici di controllo garantiscono all'Amministrazione stessa di verificare costantemente la correttezza del comportamento dei fornitori e il mantenimento e, possibilmente, il miglioramento delle prestazioni erogate;
- Il personale adeguatamente formato a svolgere attività di verifica nella prospettiva del miglioramento dei servizi tende progressivamente ad aumentare l'attenzione e la sensibilità verso la soddisfazione dei bisogni degli utenti/cittadini.

Comune di Ferrara

Integrazione EMAS e BSC

Cosa è stato fatto

Il Comune di Ferrara ha recentemente adottato per la sua pianificazione strategica la *Balanced Score Card*, che è anche strumento di controllo perché consente di tradurre le priorità strategiche dell'ente in obiettivi e azioni concrete, che possono in tal modo essere misurati e valutati con continuità. Successivamente il percorso EMAS è stato inserito in un uno dei 6 obiettivi strategici della BSC chiamato Sviluppo Sostenibile.

Perché è utile

Consente il legame tra la pianificazione strategica, la programmazione economica finanziaria e il programma di Miglioramento Ambientale all'interno del Sistema di Gestione Ambientale.

Comune di Ravenna

Sorveglianza e Bilancio ambientale consuntivo

Cosa è stato fatto

Il Bilancio ambientale consuntivo, che viene redatto in concomitanza al conto consuntivo dell'ente viene costruito in maniera tale da rappresentare anche la fase di sorveglianza del Sistema di Gestione ambientale EMAS. Riporta pertanto, accanto agli obiettivi e alle attività ambientali individuate nel Bilancio preventivo, il riferimento al numero di intervento indicato nel PEG, il simbolino che nel monitoraggio periodico del PEG indica lo stato di avanzamento, il centro di responsabilità e l'individuazione, attraverso una lettura della contabilità analitica dell'ente, delle spese ambientali sostenute dall'ente riclassificate per centro di responsabilità.

Perché è utile

In tal modo la costruzione del Bilancio Consuntivo è propedeutica anche al momento della sorveglianza di EMAS evitando sovrastrutture applicative che oltre a risultare poco efficienti potrebbero divenire anche poco efficaci rendendo più complicato il coinvolgimento della struttura dell'ente. Il tutto inoltre risulta ancorato al PEG dell'ente e al sistema di verifica periodico del raggiungimento degli obiettivi.

Link

www.agenda21.ra.it

Comune di Amaroussia

Creazione del *network* europeo interno per il Sistema di Gestione Ambientale

Cosa è stato fatto

Un maggior riassetto a livello strutturale dell'organizzazione sta per verificarsi (Punto 5), la politica ambientale del Comune è definita (Punto 2), e più di 50 *auditors* interni sono stati formati per trattare le tematiche EMAS (Punto 8).

Perché è utile

L'intero *network* interno è stato creato e renderà più effettivi gli auditing e i processi di monitoraggio e fornirà l'Ufficio EMAS di una valutazione responsabile e di un sistema di *feedback*.

Strumenti afferenti ad una norma quali EMAS, ISO14001 e a metodologie⁸ di bilancio e contabilità ambientale come CLEAR ed *ecoBUDGET* rappresentano contributi importanti per la sfida verso l'innovazione nella *governance* ambientale degli Enti locali.

Abbiamo visto (nel cap. 3) quale portata innovativa possa venire, tramite questi strumenti, in tutte le fasi di processi complessi che gli enti sono chiamati a gestire: da una maggiore strutturazione interna della gestione ambientale sino a giungere ad un consolidamento della capacità di azione e reazione a fronte di criticità ambientali che emergono o che da sempre devono essere affrontate per un corretto governo del territorio.

5.1 Dalla consapevolezza dello strumento allo strumento come motore di innovazione.

Poiché questi strumenti incidono direttamente sulla struttura organizzativa, la loro funzionalità deve essere valutata nel tempo e riconosciuta anche in tutti i passaggi previsti per raggiungere la certificazione ambientale (EMAS o ISO14001) o per dotarsi di un Bilancio Ambientale.

È infatti evidente come in una prima fase (che potremmo definire “*di consapevolezza delle utilità dello strumento*”) ognuno di questi strumenti consolida i flussi informativi e i dati (non sempre facilmente rintracciabili), garantendo due cose:

- maggiore consapevolezza delle dinamiche ambientali all'interno dell'ente nel suo complesso;
- risoluzione delle emergenze più pressanti per far “funzionare” il sistema (per l'EMAS classicamente il raggiungimento della conformità normativa).

Dopo questa prima fase che, nelle esperienze analizzate appare come primo passaggio obbligato, se ne deve avviare un'altra (che potremmo definire “*di consolidamento ed utilizzo come motore innovazione*”) in cui lo strumento deve consolidarsi presso la struttura tecnica dell'ente abbandonando la natura di progetto sperimentale (in modo funzionale alla formulazione delle politiche e a supporto degli organi decisionali di natura rappresentativa). Questa seconda fase, anch'essa impegnativa e per nulla scontata, può trovare forte slancio nella percezione della potenzialità dello strumento volontario come via maestra per raggiungere e risolvere esigenze reali degli enti locali e per raggiungere obiettivi concreti.

Il progetto IDEMS, proprio partendo da questo presupposto, ha individuato Undici Punti sintomatici di altrettanti aspetti peculiari⁹. In questo capitolo per privilegiare l'immediatezza e la semplicità espositiva si collegano i contenuti tecnici degli 11 Punti ai principali bisogni di un ente locale. In particolare abbiamo identificato sei **ESIGENZE**:

- 1) **FORMULARE POLITICHE** BASATE SULLE CRITICITÀ DEL TERRITORIO, COERENTEMENTE CON LAZIONE DI ALTRI SOGGETTI POLITICI E CON IL CONTESTO SOCIO ECONOMICO (2,1,6,7);
- 2) **IMPOSTARE UNA VERIFICA** DELL'ATTUAZIONE, DELL'EFFICACIA E DELLA VALIDAZIONE DELLE POLITICHE OLTRE CHE DEL SISTEMA COMPLESSIVO MESSO IN CAMPO PER ATTUARLE (11,4);
- 3) **AVERE A DISPOSIZIONE DATI** CERTI CHE POSSANO ESSERE DIFFUSI CON TRASPARENZA E CHE MI CONSENTANO DI DEFINIRE DEI TREND (8, 9);
- 4) **COINVOLGERE** I PORTATORI DI INTERESSE NELLE POLITICHE (3);
- 5) **DOTARSI DI UNA STRUTTURA ORGANIZZATIVA** MAGGIORMENTE DEFINITA ED ALLO STESSO TEMPO MOTIVARE IL PERSONALE DELL'ENTE (5);
- 6) **COMUNICARE ED INFORMARE** MEGLIO I CITTADINI SU RISULTATI ED ATTIVITÀ (10).

Discutendo e partendo da queste esigenze andremo a vedere come gli strumenti volontari nei loro diversi elementi funzionali, possano fornire indicazioni per avere risposte efficaci.

(8) Mentre i primi (Emas e ISO 14001) possiedono una norma specifica di riferimento il cui rispetto dei requisiti avviene tramite verifica da parte di un soggetto terzo, i secondi (CLEAR, *ecoBUDGET*) delineano modalità operative efficaci ma non condizionate alla verifica da parte di un soggetto terzo di specifici requisiti.

(9) Fra parentesi per ogni ESIGENZA vengono riportati i Punti i cui contenuti tecnici e dettagliati (riportati nel dettaglio nel Cap. 4 delle presenti linee guida) forniscono elementi e spunti per alimentare le risposte.

5.2 Sei esigenze, sei risposte concrete: una sintesi operativa degli 11 Punti

1) HO BISOGNO DI FORMULARE POLITICHE BASATE SULLE CRITICITÀ DEL TERRITORIO, COERENTEMENTE CON L'AZIONE DI ALTRI SOGGETTI POLITICI E CON IL CONTESTO SOCIO ECONOMICO

Individuazione delle criticità ambientali e pianificazione delle attività in maniera coerente con gli altri soggetti politici, con il contesto socio economico di riferimento a cominciare dalla necessità di garantire la conformità alla normativa cogente.

Cosa si intende?

La fase del *policy making* comprende l'insieme delle attività che vanno dall'individuazione delle priorità alla pianificazione delle azioni di risposta. In questo macro punto risiede una forte necessità di collegamenti fra i livelli tecnici e quelli politici dell'ente. Si tratta di conciliare le priorità ambientali espresse dal politico (la cui formulazione dipende da meccanismi di rappresentanza tipici della democrazia), con le necessità del livello tecnico, chiamato ad analizzare e valutare nella maniera più trasparente e oggettiva possibile la situazione del territorio, a proporre azioni di risposta e a monitorarne i risultati.

Per garantire a tale attività la maggiore efficacia possibile, è importante far partire la definizione di strategie di azione (anche politiche) da quelle che sono le criticità oggettive del territorio (Punto 6), che tali strategie si concretizzino in azioni il più possibile coerenti con quelli che sono gli indirizzi di altri Enti di governo del territorio (pubblici e privati) e gli aspetti socio economici del territorio (Punto 1), garantendo innanzitutto la possibilità di rendicontare la propria posizione nei confronti della normativa cogente (Punto 7).

Come aiuta un sistema basato sugli strumenti volontari?

FASE	EMAS	CLEAR	ecoBUDGET
Individuazione delle criticità	Analisi Ambientale	Assente (RSA)	Assente
Individuazione degli obiettivi	Politica Ambientale, AAI	Esplicitazione delle politiche e analisi dei programmi Documento politiche e piano dei conti approvato da organi istituzionali	Costruzione con tecnici del Programma ambientale
Pianificazione delle attività	Programma Ambientale	Bilancio preventivo	Programma Ambientale

Richiami ai Punti

Nel definire le politiche ambientali partire dall'analisi delle indicazioni presenti nei documenti di programmazione e pianificazione di medio lungo periodo già approvati (approccio contabilità ambientale), valutando eventuali necessità di integrazione limitatamente a nuove criticità emerse. Costruire in tal senso un panorama degli adempimenti legislativi (anche attraverso percorsi strutturati di identificazione e valutazione: registro e/o *database* come richiesto da EMAS) contribuisce a costruire un panorama certo di riferimento entro cui delineare priorità di intervento.

Per garantire maggiore sostenibilità della politiche nonché maggiore efficacia nella loro attuazione, diventa prioritario assicurarne la coerenza con gli indirizzi di enti sovraordinati (identificare competenze e relazioni con altri livelli amministrativi), considerare i piani industriali delle *utilities*, attivare azioni per creare azioni sinergiche con *utilities*, con altre realtà amministrative confinanti, valutando la compatibilità con quello che è il tessuto socio-economico di riferimento.

2) HO BISOGNO DI IMPOSTARE UNA VERIFICA DELL'ATTUAZIONE, DELL'EFFICACIA E DELLA VALIDAZIONE DELLE POLITICHE OLTRE CHE DEL SISTEMA COMPLESSIVO MESSO IN CAMPO PER ATTUARLE

Costruzione di un sistema strutturato per la verifica dell'efficacia dell'azione intrapresa a supporto delle politiche, esplicitando i criteri di revisione.

Cosa si intende?

L'insieme delle azioni messe in campo per raggiungere determinati obiettivi ambientali va sotto il nome di processo di miglioramento delle *performance* dell'organizzazione. Per rendere tali risultati verificabili, è importante strutturare un sistema di rendicontazione.

Solo una verifica periodica dell'adeguatezza delle scelte effettuate, degli obiettivi prefissati e delle relative azioni messe in campo permettono di aggiustare eventuali anomalie ed inadeguatezze del sistema di gestione nel suo complesso.

Come aiuta un sistema basato sugli strumenti volontari?

FASE	EMAS	CLEAR	ecoBUDGET
Pianificazione delle attività	Programma Ambientale	Bilancio preventivo	Programma Ambientale (masterplan)
Verifica periodica	Audit e riesame	Bilancio consuntivo	Bilancio consuntivo

Richiami ai Punti

Il processo di miglioramento deve identificare in maniera univoca documenti e percorsi istituzionali a cui fare riferimento per attingerne modalità operative. Qualsiasi Autorità locale possiede al proprio interno documenti istituzionali ai quali è riconducibile l'azione amministrativa (programma di mandato) e percorsi codificati che ne regolano la verifica periodica dell'attuazione: programmazione ambientale e verifica dell'efficacia vanno integrati con le attività ordinarie di pianificazione strategica dell'ente.

Una programmazione esaustiva dovrebbe essere articolata in obiettivi quantitativi, azioni, responsabilità e tempi di realizzazione; agli indicatori ambientali da utilizzare per la verifica del grado di raggiungimento del target è bene affiancare indicatori gestionali. Il Bilancio Ambientale (*ecoBUDGET*) può valorizzare la fase di rendicontazione del Programma ambientale.

I due momenti di programmazione degli indirizzi strategici (medio-lungo termine: programma ambientale di mandato) e degli interventi (medio-breve termine: Programma ambientale annuale) vanno associati a due cicli di revisione distinti così come distinti devono essere le figure da coinvolgere e la tempistica (livello politico per riesame di lungo periodo delle linee strategiche, livello tecnico per revisione annuale del programma ambientale).

Per le valutazioni periodiche del sistema è opportuno integrare le modalità previste da altri strumenti di valutazione (aggiornamento Relazione Stato Ambiente, Valutazione Ambientale Strategica) valutando l'opportunità che l'ente stabilisca all'interno della propria struttura apposite unità organizzative di *auditing* interno, competenti sugli schemi di riferimento e collegate con tutti i processi di *assessment*. Tale unità potrebbero essere anche utilizzate per verifiche dei requisiti ambientale richiesti a soggetti esterni quali fornitori ed *utilities*.

3) HO BISOGNO DI AVERE A DISPOSIZIONE DATI CERTI CHE POSSANO ESSERE DIFFUSI CON TRASPARENZA E CHE MI CONSENTANO DI DEFINIRE DEI TREND

Definire un sistema di gestione dei dati ambientali che garantisca standard idonei di qualità in riferimento ad affidabilità, rintracciabilità e replicabilità. Possibilità di quantificare dal punto di vista monetario la spesa connessa agli interventi ambientali.

Cosa si intende?

Il problema della qualità del dato è cruciale nello sviluppo di qualsiasi sistema basato sulla sequenza Plan-Do-Check-Act-Reporting che richiede un supporto costante di dati affidabili, riproducibili e con caratteristiche tali da permetterne l'utilizzo e la comunicazione all'interno e all'esterno dell'ente, tenendo conto della diversità degli interlocutori.

L'introduzione di strumenti gestionali nella pubblica amministrazione ha fatto emergere la criticità connessa alla provenienza da fonti esterne con conseguente difficoltà nel garantirne affidabilità e tracciabilità quali requisiti base per impostare una rendicontazione trasparente.

Coerentemente con le più recenti esigenze di leggere e integrare in chiave ambientale il bilancio economico-finanziario, si auspica una classificazione delle spese sostenute per finalità ambientali (costi ambientali dell'azione di governo e indicatori di eco-efficienza).

Come aiuta un sistema basato sugli strumenti volontari?

FASE	EMAS	CLEAR	ecoBUDGET
Sorveglianza e misurazioni	Indicatori di prestazioni ambientali	Set di indicatori	Set di indicatori
Rendicontazione monetaria	Assente	Classificazione delle spese	Assente

Richiami ai Punti

Una efficace individuazione dei dati e degli indicatori su cui impostare un sistema deve essere funzionale al molteplice utilizzo:

- monitorare le attività e gli aspetti ambientali;
- valutare il risultato delle politiche, obiettivi e *target*;
- descrivere lo stato ambientale;
- comunicare le proprie *performance* ai politici o agli *stakeholder* esterni.

Gli indicatori chiave, per essere utilizzati come strumenti di controllo strategico e di comunicazione all'esterno, devono essere pochi (indicativamente non più di venti), chiari, scientificamente validi, univoci, basati su dati rintracciabili e condivisi con gli *stakeholder*.

Il set può essere arricchito e modificato nel tempo, ma è necessario mantenere sempre alcuni indicatori che possano descrivere la variazione di alcune prestazioni negli anni. Nella selezione conviene includere indicatori che permettano il confronto con realtà territoriali con le quali esiste un confronto "amministrativo" ricorrendo a set di indicatori già consolidati e/o riconosciuti.

Scelto il panorama di dati (*database*), andrebbero ben definite le modalità di acquisizione del dato attraverso appositi protocolli (forma del dato, periodicità, metodi di calcolo) che siano di riferimento per la struttura organizzativa interna ma anche per il panorama variegato delle organizzazioni esterne (agenzie ambientali, *multiutilities*, etc.) da cui spesso dipendono flussi di dati ed informazioni.

Quello connesso alla acquisizione ed elaborazione dei dati dovrebbe essere *un sistema all'interno del*

sistema strutturato il più possibile attraverso la definizione di responsabili e di meccanismi per gestire le emergenze e per effettuare verifiche periodiche. La soluzione deve andare verso il ricorso a strumenti informatizzati (*database*) costruiti tenendo in considerazione l'esigenza di integrarsi con gli strumenti ordinari di programmazione e controllo dell'Ente e quindi a supporto trasversale dell'azione dell'Ente (un UNICO *database* di dati/indicatori a supporto di TUTTI settori/servizi).

Conti monetari e requisiti

Lo stretto raccordo tra il sistema e gli strumenti ordinari di contabilità economico-finanziaria attraverso un sistema coordinato di codifica delle voci di bilancio e delle azioni ambientali consente di monitorare le dinamiche di spesa per finalità ambientali. Fornisce inoltre la base informativa per elaborare specifici indicatori (economici e compositi) che affiancati agli indicatori fisici consente una migliore valutazione della "eco-efficacia" dell'azione di governo locale e della "eco-efficienza" della spesa pubblica.

4) HO BISOGNO DI COINVOLGERE I PORTATORI DI INTERESSE (STAKEHOLDERS) NELLE POLITICHE

Definire in maniera chiara principi e criteri con cui procedere ad includere in maniera efficace i diversi stakeholder nella attività istituzionale.

Cosa si intende?

Il principio dell'inclusività qui richiamato riconosce agli *stakeholder* il diritto ad essere ascoltati e all'Amministrazione l'impegno di rendicontare le proprie attività e le proprie scelte secondo un processo tipico non tanto della democrazia rappresentativa (ndr requisiti del *policy making*) quanto piuttosto dei processi decisionali inclusivi.

Coinvolgimento degli *stakeholder* con modalità innovative per la definizione delle strategie da perseguire (processi di agenda 21 locale) e delle modalità con cui realizzarle con la Pubblica amministrazione chiamata a coinvolgere e confrontarsi non solo con soggetti con cui ha relazioni già consolidate (associazioni categoria, autorità di controllo, altri soggetti amministrativi), ma con soggetti nuovi generalmente non coinvolti direttamente attraverso percorsi istituzionali.

Questa esigenza, ben rappresentata nello *Stakeholder Engagement Standard* della Serie AA1000, è centrale nelle Pubbliche Amministrazioni, dove si osserva che:

- la democrazia non si esprime solo con il voto: occorre impegnarsi ad aprire nuovi spazi di democrazia e a pensare nuove modalità di attenuazione dei conflitti;
- si assiste a un aumento delle istanze particolari da parte dei vari portatori di interesse (*stakeholders*) che non possono essere ignorate;
- cresce la necessità di una risposta politica e di ricostruzione dell'interesse generale.

Generalmente per un ente pubblico le opzioni sono il coinvolgimento:

- solo delle istituzioni pubbliche, ossia gli enti locali territoriali (comuni, province, regioni, comunità montane, ecc.) e, eventualmente, le agenzie funzionali (consorzi, camere di commercio, aziende sanitarie, agenzie ambientali, università, ecc.).

Si tratta della soluzione più semplice spesso già prevista dalla legge. Va bene quando è ragionevole supporre che le istituzioni siano in grado di rappresentare adeguatamente tutti gli interessi o i punti di vista in gioco;

- anche dei gruppi organizzati, ovvero sindacati, associazioni di categoria, associazioni culturali,

ambientali, di consumatori, gruppi sportivi o ricreativi presenti sul territorio, ecc. Una particolare attenzione va data ai comitati spontanei di cittadini. E' opportuno nei casi di una decisione che riguardi interessi specifici, ad esempio di una categoria economica o professionale, dei commercianti di una strada, degli abitanti di un quartiere o di una frazione, dei giovani o degli anziani di un certo ambito territoriale;

- anche dei cittadini non organizzati. La partecipazione, in questo caso, è del tutto volontaria. Tali forme di partecipazione sono soprattutto adatte a contesti territorialmente ristretti (una frazione, un quartiere, un piccolo paese). Se il lavoro di preparazione è stato condotto in modo accurato, la partecipazione risulta di solito elevata e in grado di offrire risultati significativi. Si tratta comunque dei processi più difficili da gestire.

Come aiuta un sistema basato sugli strumenti volontari?

FASE	EMAS	CLEAR	ecoBUDGET
Inclusione degli <i>Stakeholder</i>	Criteri adottati per valutare aspetti ambientali (Analisi Ambientale) Coinvolgimento del personale	Inclusione degli <i>stakeholder</i> della formulazione delle politiche e nella scelta degli indicatori	Gli <i>stakeholder</i> possono essere coinvolti in diverse fasi, a seconda delle scelte adottate in fase di preparazione. Il coinvolgimento durante la definizione degli obiettivi quantitativi è altamente consigliato.
Gestione dei risultati dei processi di inclusione	Dichiarazione ambientale	Bilancio consuntivo e bilancio preventivo	Bilancio preventivo e bilancio consuntivo (Master Budget e Budget Balance)

Richiami ai Punti

La scelta di coinvolgimento deve avvenire sulla base di precise scelte strategiche approvate dal livello politico centrale. Al coinvolgimento pianificato per rafforzare il processo decisionale o per acquisire contributi dall'esterno qualora gli obiettivi non fossero già prestabiliti, si affianca quello richiesto in base a quanto previsto dalla Convenzione di Aarhus che prevede il diritto del pubblico interessato a partecipare ai processi decisionali relativamente a:

- l'autorizzazione di determinate attività (specificate o comunque aventi impatto ambientale significativo);
- l'elaborazione di piani, programmi, politiche ambientali;
- regolamenti e atti normativi;
- autorizzazioni per il rilascio di OGM nell'ambiente.

Identificate le strategie, vanno identificati mezzi e strumenti con cui realizzare il coinvolgimento valorizzando eventuali esperienze di successo pregresse. Nell'effettuare tale scelta, vanno fatte valutazioni sulle capacità degli interlocutori di sostenere il coinvolgimento in termini di risorse (umane ma anche economiche) ma anche in termini di competenze tecniche (progetti complessi necessitano di stakeholder competenti e di livello adeguato altrimenti il processo perde efficacia).

Alla valorizzazione di strumenti di rendicontazione dei risultati agli *stakeholder* quali la Dichiarazione ambientale (per EMAS) ed il Bilancio ambientale (per la contabilità ambientale), l'ente deve affiancare processi e meccanismi per misurare, monitorare e valutare la qualità ed efficacia delle sue pratiche di *stakeholder engagement*. La valutazione può essere realizzata in itinere o al termine del processo e dovrebbe essere condotta da un soggetto esterno e con il coinvolgimento diretto degli stessi *stakeholder*. Dovrebbe

essere valutato se il coinvolgimento ha influito sulla qualità delle decisioni prese e se sia stato in grado di migliorare le relazioni tra i partecipanti al processo.

EMAS pone poi particolare enfasi al coinvolgimento dei dipendenti interni con la richiesta di identificare idonee modalità in grado di garantire ai dipendenti di fornire il proprio contributo alla costruzione del Sistema.

5) HO BISOGNO DI DOTARMI DI UNA STRUTTURA ORGANIZZATIVA MAGGIORMENTE DEFINITA ED ALLO STESSO TEMPO MOTIVARE IL PERSONALE DELL'ENTE

Provvedere a motivare il personale interno all'ente anche valorizzando la struttura organizzativa preposta alla gestione dell'ambiente all'interno dell'organigramma.

Cosa si intende?

L'organizzazione del personale preposto al governo di un processo è fondamentale per la qualità del processo stesso. Individuazione dei ruoli e delle responsabilità (e loro formalizzazione) nonché di efficaci modalità per il coinvolgimento e la motivazione del personale sono aspetti centrali soprattutto in fase di avvio di qualsiasi sistema gestionale.

Come aiuta un sistema basato sugli strumenti volontari?

FASE	EMAS	CLEAR	ecoBUDGET
Struttura e responsabilità	Definizione di un "Alta Direzione" e di un suo Rappresentante (Rappresentante alta Direzione o Responsabile SGA) - Funzionigramma del Sistema di Gestione Ambientale	Formale a livello gestionale e legata anche al processo politico istituzionale di approvazione (giunta commissioni consiglio)	Implicita nella attivazione del processo
Motivazione interna	Programma formativo interno e relativa procedura che ne regola le modalità	Implicita nella attivazione del processo	Implicita nella attivazione del processo

Richiami ai Punti

Una buona organizzazione deve prevedere l'individuazione ed il coinvolgimento di un doppio livello, politico e tecnico.

Il coinvolgimento del livello politico deve far sì che vengano incluse le priorità strategiche di tipo politico nell'impostazione delle attività di sistema (valutazione aspetti, si veda requisiti Punto 6, definizione del programma ambientale). Il bilancio preventivo può sicuramente essere di aiuto.

Nel coinvolgere la struttura tecnica vanno consolidate, adattandole alle nuove esigenze, quelle prassi operative già in essere nella struttura amministrativa (Sistema Gestione Qualità se esistente).

I due livelli, con ruoli e responsabilità formalizzati all'interno del sistema, vanno coordinati attraverso un gruppo ristretto ad elevata competenza tecnica in materia ambientale ma anche relativa al funzionamento complessivo della macchina amministrativa.

Attività quali la definizione iniziale del quadro ambientale possono essere sfruttate per incentivare il coinvolgimento del personale. Da una fase iniziale di concentrazione delle responsabilità (poche persone ma con elevata competenza), progressivamente il numero di persone coinvolte può aumentare, in modo da diluire il carico di lavoro e al tempo stesso diffondere le competenze e aumentare le corresponsabilità.

Il coinvolgimento di diversi settori per sviluppare sinergie è fondamentale per la buona riuscita dei progetti o per l'implementazione del sistema: da un parte garantisce un maggiore coinvolgimento e quindi un più diffuso consenso rispetto al percorso avviato; dall'altra consente di sfruttare adeguatamente le competenze e le capacità già esistenti, valorizzando le singole persone e risparmiando costi di formazione o di consulenze esterne.

6) HO BISOGNO DI COMUNICARE ED INFORMARE MEGLIO I MIEI CITTADINI SU RISULTATI ED ATTIVITÀ DELL'ENTE

Comunicazione ed informazione verso i cittadini dei risultati e delle scelte.

Cosa si intende?

L'informazione è connessa al dovere istituzionale di un ente di rendere disponibili ed accessibili tutte le informazioni ambientali che gestisce, in conformità a quanto stabilito dal primo pilastro della Convenzione di Aarhus e dai relativi provvedimenti attuativi.

La comunicazione riguarda invece la capacità di un ente di raggiungere i propri *stakeholder* interni ed esterni, trasferendo loro le informazioni di rilievo in modo comprensibile ed efficace.

Come aiuta un sistema basato sugli strumenti volontari?

FASE	EMAS	CLEAR	ecoBUDGET
Comunicazione e relazioni esterne	Dichiarazione ambientale	Bilancio ambientale	Master plan ecoBUDGET Bilancio ambientale

Richiami ai Punti

Affinché attività e risultati del sistema siano utilizzabili come efficace strumento di governance del territorio, è necessario da un lato garantire l'accesso all'informazione ambientale (trasparenza) dall'altro comunicare in maniera opportuna e attivare *feedback* su quanto comunicato.

Mentre per quanto riguarda l'accesso all'informazione ambientale la Convenzione di Aarhus e le direttive applicative delineano in maniera chiara i requisiti che la Pubblica amministrazione si deve impegnare a garantire, per le modalità rimane ancora molto terreno da percorrere. Gli strumenti messi a disposizione dagli strumenti volontari di cui si occupa IDEMS sono sicuramente molteplici e la loro selezione ai fini di utilizzo deve avvenire valutando la loro coerenza con i contenuti elaborati e i pubblici da raggiungere, come esemplificato nella tabella seguente.

TARGET	STAKEHOLDER	ESEMPI DI AZIONI
Interno	Dipendenti	Formazione Informazione interna Partecipazione alla definizione dei processi di comunicazione
Esterno	Cittadini	Informazione mirata Comunicazioni istituzionale Comunicazione mirata
	Istituzioni	Informazione istituzionale Comunicazione istituzionale
	Operatori economici	Informazione mirata Comunicazione mirata

Relativamente alla comunicazione ambientale connessa con lo sviluppo di un sistema di gestione e contabilità ambientale, si sottolineano alcuni aspetti:

- l'informazione e la comunicazione possono riguardare lo sviluppo del Sistema, ma è fondamentale che sia concentrata sui risultati raggiunti e su quelli che non sono stati conseguiti.

Nella comunicazione all'esterno è opportuno focalizzarsi sui risultati ottenuti dall'Ente attraverso la gestione ambientale, poiché è questo l'aspetto più interessante per gli *stakeholder* esterni, in particolare per i cittadini.

Ne consegue quindi che gli sforzi in tal senso siano concentrati nella predisposizione e relativa diffusione della Dichiarazione ambientale e del Bilancio ambientale, fornendone una versione integrata o comunque garantendo contenuti che facilitino una chiave di lettura univoca.

Il modello IDEMS come possibile contributo/soluzioni ad esigenze anche puntuali dell'Ente locale. Il legame tra esigenze dell'ente, migliori pratiche e contributo degli strumenti volontari deve essere posto in primo piano nel ripensare al modello di *governance*. Lo strumento volontario deve, infatti, essere finalizzato alle esigenze che si vogliono affrontare e ai traguardi da raggiungere che non dovrebbero limitarsi al solo riconoscimento di una parte terza (Enti di Certificazione, Commissione Europea) o alla presentazione ai livelli politici del lavoro svolto. Poiché, comunque, anche l'ottenimento di un importante risultato, come per esempio la Registrazione EMAS, può rappresentare uno slancio verso l'inizio di quella che abbiamo chiamato seconda fase è anche utile vedere (ed IDEMS ne fa il suo motto) come sviluppare al meglio questi strumenti integrandoli e sfruttandone le sinergie. **Anche qui gli Undici Punti possono costituire un contributo importante. Per chiarire ulteriormente questo aspetto (cercando di semplificarlo) sviluppiamo l'idea di EMAS come contenitore ovvero: come le metodologie di contabilità ambientale possono essere incluse in un processo di Registrazione EMAS. In questa teoria includiamo anche gli aspetti relativi all'Agenda 21 locale così da prospettare una visione ancora più ampia del tema.**

5.3 EMAS come contenitore

È evidente che con una "cassetta degli attrezzi" così varia e complessa la parola d'ordine deve essere "sinergia". Nella teoria di EMAS come contenitore si analizzeranno, tenendo "fermi" i requisiti del Regolamento, le sinergie con gli altri strumenti volontari: Agenda 21 locale e Contabilità Ambientale nonché

con l'interessante indirizzo politico assunto dalla Commissione Europea nella comunicazione sulla Strategia Urbana.

5.3.1 Sinergia fra EMAS e contabilità ambientale

Nell'analisi delle integrazioni fra Contabilità ambientale ed EMAS abbiamo, da un lato la rigidità dei requisiti EMAS che pone paletti precisi di confronto, dall'altro più percorsi metodologici che possono essere definiti come Contabilità Ambientale. Come è già noto lo strumento Contabilità Ambientale di per sé non è ancora standardizzato e viene sviluppato con metodologie piuttosto diverse. In IDEMS si sono analizzate due delle metodiche più avanzate ovvero CLEAR ed ecoBUDGET. Presupposto di base della contabilità ambientale è quello di definire un sistema di *accountability* che dia conto degli impegni e degli esiti della azione amministrativa dell'ente e che fornisca anche riclassificazione dei capitoli di spesa.

In questa ottica il Programma ambientale (con la conseguente definizione di obiettivi) in particolare ma anche l'Analisi Ambientale richiesti dal Regolamento EMAS sono indubbiamente elementi di forte analogia sui quali è importante ragionare in termini di core-set di indicatori comuni e classificazione degli aspetti ambientali dell'ente. Per giungere ad una perfetta comunanza si deve tenere conto del principio EMAS di "organizzazione". Per EMAS, infatti, è importante definire tutte le competenze della Pubblica Amministrazione intesa sia come struttura che come gestore del territorio. Infatti, i *target* sugli impatti indiretti generati dall'ente devono essere affiancati da quelli sugli impatti diretti ed è altresì fondamentale una classificazione di significatività che tecnicamente possa essere di aiuto alla pianificazione delle azioni e degli interventi.

Allo stesso modo il sistema di contabilità ambientale e il bilancio ambientale si strutturano a partire dalle politiche in essere dell'ente che incidono su parti del territorio che non sono di diretta responsabilità gestionale.

In questo caso risulta opportuno che i criteri di significatività si aprano a contemplare anche questa importante *ratio*.

La fase di costruzione del sistema e di definizione delle procedure è presente in ecoBUDGET dove le esperienze e applicazioni indicano, come elemento di grande attenzione, che sia individuata una filiera di responsabilità certa e ripercorribile rispetto alle azioni da mettere in campo.

Ancora una volta ragionare di una programmazione inserita con la contabilità ambientale rende lo sviluppo della fase "*planning*" di EMAS molto più semplice. Elemento essenziale è che le catene di responsabilità individuate, non solo per la pianificazione ed attuazione degli obiettivi di miglioramento, ma anche per lo sviluppo delle attività necessarie al funzionamento dei diversi strumenti volontari e non, tendano alla coincidenza. Questo elemento, in apparenza banale, ma mai scontato, garantisce più di ogni altro la giusta individuazione delle sinergie ed un monitoraggio degli obiettivi semplificato.

Ad ultimo contabilità ambientale significa redigere periodicamente un *report* chiamato Bilancio Ambientale discusso e approvato a livello politico. Medesima esigenza comunicativa ha EMAS che prevede annualmente la redazione di una Dichiarazione Ambientale anch'essa approvata dall'Alta Direzione (nella fattispecie Giunta o Consiglio). Nella Dichiarazione Ambientale potrebbero confluire molti dei dati rilevati per la contabilità ed anche gli eventuali collegamenti con il bilancio finanziario dell'ente. Anche qui la redazione di un unico *report* validato da un ente terzo (come è richiesto nel sistema EMAS non solo è un risultato sinergico ma rafforza la contabilità ambientale). Infatti i dati che rientrano nel documento di Dichiarazione Ambientale sono i dati stessi ad essere "validati" e quindi si può assumerne anche una maggior credibilità e trasparenza.

La contabilità ambientale, come è risultato evidente in tutto il percorso del progetto IDEMS, risulta un

utile e continuo riferimento (in termini di dati, indicatori, attività di *reporting*) per l'ente pubblico che voglia sviluppare EMAS in molte delle fasi che il Regolamento prevede. Detto ciò è anche da sottolineare come non sia prevista un'attività di revisione di parte terza nella contabilità e quindi le esigenze di ripercorribilità e replicabilità del sistema possono essere gestite in maniera più flessibile con i pregi ed i difetti che da ciò consegue.

5.3.2 Sinergia fra EMAS ed Agenda21 locale

Un processo di A21L, se in atto, può fornire un riferimento agli organi decisionali dell'ente sulle linee di indirizzo da seguire: i temi discussi nei forum rappresentano infatti una manifestazione delle esigenze dei portatori di interesse. Inoltre, costituisce la sede idonea per tutte le pertinenti attività di comunicazione e sensibilizzazione (vedi figura).

Sinergie tra EMAS e agenda21

EMAS	A21L
- Politica ambientale	- Protocolli di impegno e Forum
- Relazione di Analisi Ambientale iniziale	- Rapporto sullo Stato dell'Ambiente
- Programma Ambientale	- Piano di azione
- Audit	- Comitato di monitoraggio
- Dichiarazione Ambientale	- Strumenti comunicativi

In sede di analisi ambientale, la presenza di un Rapporto sullo Stato dell'Ambiente o di un Bilancio Ambientale, fornisce le necessarie informazioni sulla qualità ambientale del territorio amministrato. Un'integrazione con considerazioni legate a quelle che sono le competenze dell'ente può portare all'identificazione degli aspetti ambientali significativi e all'elaborazione di un programma ambientale realistico e concreto.

Nella predisposizione di quest'ultimo, non si può prescindere dagli strumenti di programmazione dei quali ogni ente dispone: Piano Esecutivo di Gestione (PEG), Bilancio di previsione, Relazione Previsionale e Programmatica, ecc. In questo quadro non può essere tralasciato il Piano di Azione Locale di Agenda 21: esso infatti consente la definizione di obiettivi e progetti in maniera concertata tra tutti i portatori di interesse presenti sul territorio e apre la strada verso la tanto auspicata programmazione ed attuazione del miglioramento da parte di tutti gli enti che insistono sullo stesso territorio, l'integrazione delle loro politiche ambientali finalizzate ad una sostenibilità che superi i limiti amministrativi esistenti e produca effettivo beneficio per l'ambiente nel suo complesso e per i cittadini che vi risiedono.

È però opportuno, per capire in che misura sia possibile un'integrazione tra Programma Ambientale EMAS e Piano di Azione A21, procedere a segnalare alcune differenze peculiari tra i due strumenti di programmazione:

- il programma EMAS viene sottoposto periodicamente a verifiche interne ed esterne (da parte di un soggetto terzo), pertanto dovrebbe offrire maggiori garanzie in termini di concreta applicazione;
- per realizzare il Piano di Azione spesso sono necessari piani attuativi ed operativi (dal Piano di Azione locale al Piano operativo dell'Ente), mentre nel Programma EMAS sono indicate responsabilità, tempi e risorse;
- in genere le tematiche affrontate nel Piano d'Azione sono più estese di quelle che solitamente vengono trattate nel Programma Ambientale, prevedono un coinvolgimento di più attori e, pertanto, non sempre consentono di attribuire chiaramente la responsabilità in capo all'ente registrando/registratoro;
- nella costruzione del Programma EMAS costituiscono riferimenti vincolanti la Politica Ambientale dell'Ente e i risultati dell'Analisi Ambientale Iniziale, a differenza del Piano di Azione, che nasce dalle

esigenze manifestate dai vari portatori di interesse.

Entrando pienamente nello sviluppo dei due processi ci si rende conto come siano notevoli i gradi di libertà consentiti. Appare, comunque, evidente come il successo di EMAS ed Agenda 21 locale possa giungere ove sia forte l'integrazione, il mutuo riconoscimento e soprattutto ove si riesca a produrre fasi sincrone e documenti il più possibili coincidenti.

5.3.3 Sinergia fra EMAS e Strategia Comunitaria sull'Ambiente Urbano

La Comunicazione n. 718/2005 "relativa ad una strategia tematica sull'ambiente urbano" individua come obiettivo fondamentale non quello di prescrivere in maniera vincolante le soluzioni da adottare e gli obiettivi da perseguire in un'area urbana, in quanto ciascuna area possiede le sue peculiarità, quanto piuttosto di stabilire un solido quadro di riferimento per contribuire a migliorare la gestione dell'ambiente urbano e favorire l'adozione generalizzata delle migliori pratiche, specifica che molto si avvicina agli scopi di un sistema di gestione ambientale il quale, presupponendo la conformità alle disposizioni legislative vigenti, pone come elemento di partenza la costruzione di un quadro e la programmazione di medio termine sulle priorità emerse.

La Comunicazione n. 718/2005 ravvisa inoltre l'esigenza di:

- un approccio coerente ed integrato tra gli strumenti disponibili (politiche, azioni e programmi di finanziamento);
- cooperazione e coordinamento più stretti a tutti i livelli di governo.

Focalizzando sulla parte della comunicazione che interessa le sinergie con lo strumento EMAS va detto anche che tra le azioni si prospetta, per tutte le capitali e tutte i centri urbani con popolazione superiore a 100.000 abitanti la possibilità di:

- adottare un piano di gestione ambientale;
- introdurre un sistema di gestione ambientale.

La Comunicazione sottolinea infine che "i piani di gestione ambientale consentirebbero di uscire dalla logica della pianificazione a breve termine indotta dal processo politico, assicurando la necessaria continuità della politica ambientale della città tra più amministrazioni successive. È necessario prendere in considerazione i problemi a lungo termine, quali ad esempio le conseguenze del cambiamento climatico, ed adottare una pianificazione integrata con una prospettiva temporale più ampia, per tener conto di tutti i fattori coinvolti e delle loro complesse interazioni e definire soluzioni sostenibili".

Secondo la Comunicazione il sistema di gestione ambientale è lo strumento che assicura l'attuazione "giorno per giorno" della strategia definita nel piano di gestione.

La Comunicazione si sofferma inoltre sulle specifiche caratteristiche di EMAS come strumento di gestione affermando che:

- aiuta a fissare le priorità;
- favorisce una maggiore conoscenza dei problemi ambientali;
- migliora la comunicazione dei dati;
- facilita l'attuazione dell'Agenda 21 locale.

Il Piano di Gestione dell'Ambiente Urbano (PGA) è considerato nella comunicazione un documento strategico che definisce a medio e lungo termine gli obiettivi e le politiche per un'area urbana.

Il Piano stabilisce la visione, la strategia, il piano di azione globale ed i tempi, necessari per raggiungere gli obiettivi prefissati e per fornire un quadro di riferimento per i processi decisionali riguardanti lo stato dell'ambiente.

Il piano cioè dovrà costituire una visione strategica in grado di coordinare maggiormente tra loro i vari

strumenti già esistenti a livello di pianificazione urbana, creando un orizzonte di riferimento comune e facilitando l'implementazione dei diversi livelli di legislazione ambientale (Europea, nazionale e regionale). La scelta, istintiva, di individuare il Comune come soggetto titolare del Piano, benché immediata, risulta limitativa nei confronti degli obiettivi che la strategia del Piano si deve prefiggere soprattutto per quei fattori ambientali il cui "stato" maggiormente risente delle politiche di Enti sovraordinati (Provincia) o delle scelte di piccoli Comuni limitrofi. Oltretutto il dialogo con gli altri attori presenti sul territorio è richiamato esplicitamente come modalità di redazione dello stesso

A seguito di quanto detto vi potrebbe essere l'opportunità di basarsi su un concetto di "*functional areas*" piuttosto che su quello di confine amministrativo, con l'obiettivo anche di garantire adeguata consultazione di tutti gli *stakeholder* coinvolti nella gestione complessiva degli impatti di un territorio quale requisito richiesto espressamente al Piano (concetto simile a quello di impatti indiretti per sistemi di gestione EMAS).

Il processo partecipativo, sulla scia dei processi di Agenda 21 attivati, deve continuare ad essere perseguito, trovando nuovi meccanismi e strumenti per essere alimentato.

Poiché le aree urbane spesso si estendono oltre i confini amministrativi della città, il Piano dovrebbe applicarsi all'intera area urbana e potrebbe richiedere una cooperazione tra amministrazioni contigue.

Il regolamento EMAS è in grado di cogliere, se correttamente applicato, le esigenze, segnalate dalla comunicazione, di trasversalità verticale ed orizzontale degli enti e soprattutto di gestire un piano di miglioramento ambientale con connotazioni evidentemente territoriali. In un possibile schema parallelo le sinergie più evidenti vengono a crearsi nella fase di costruzione di una politica ambientale, nella definizione di un quadro territoriale omogeneo (analisi ambientale) da cui trarre obiettivi territoriali, nella stesura di un programma ambientale e nella gestione di quest'ultimo. In altre parti come quella eminentemente procedurale e di dichiarazione ambientale le esigenze e sinergie sarebbero attentamente da vagliare in quanto la strategia parla di sistema di gestione per il controllo del piano, in realtà invece l'estensione del sistema di un'organizzazione è di diversa natura e tiene sotto controllo per esempio anche gli impatti diretti (consumi di materie prime e generazione di rifiuti dell'organizzazione per esempio).

Come si è capito dalla lunga disamina tecnica non è assumibile una perfetta coincidenza con le esigenze espresse dalla comunicazione sulla strategia urbana e quanto previsto dal Regolamento EMAS per il Sistema di gestione Ambientale in quanto è molto diversa la scala di riferimento territoriale e gestionale a cui i due sistemi si riferiscono (la figura a pagina 112 esprime sinteticamente questa valutazione):

- La possibilità che appare più probabile in Italia per l'applicazione della strategia tematica è quella di un accordo di programma condiviso fra enti diversi che detti un Piano di gestione ambientale con obiettivi territoriali comuni o da perseguire in cooperazione. In questo caso si dovrebbe definire un Sistema di Gestione del piano urbano con valutazione dei soli aspetti indiretti
- Il Regolamento EMAS impone l'applicazione del Sistema di Gestione Ambientale a tutta l'organizzazione che deve pertanto tenere sotto controllo **tutti** gli aspetti ambientali su cui l'organizzazione ha influenza sia di carattere diretto che indiretto.

Schema di primo confronto fra strategia urbana ed EMAS sviluppato in un ente locale



Concludendo un sistema di gestione ambientale si costruisce non su un piano ma su una organizzazione e sulle proprie competenze, la strategia per sua logica punta invece l'indice sin dall'inizio sul piano.

5.4 Proposta di revisione del Regolamento EMAS

Pur essendo già potenzialmente adatto ad essere applicato ad un ente locale EMAS potrebbe essere ancora più utile se riuscisse a sottolineare alcune peculiarità e potenzialità specifiche. La certificazione ambientale ISO14001 ed EMAS nasce per il mondo aziendale ed indubbiamente alcuni principi potrebbero utilmente essere migliorati ed approfonditi per il "mondo"ente locale che rappresenta forti elementi di differenza, non ultimo, la presenza di due livelli decisionali distinti: il livello politico ed il livello tecnico.


Allo scopo, ed in vista della fase di revisione del Regolamento comunitario è stato presentato alla Commissione Europea un documento che richiede modifiche specifiche. Il documento, che parte dalla logica di EMAS come contenitore, riporta tutti i punti, nati dall'esperienza dei partner del progetto IDEMS e del progetto MUE25¹⁰ in cui sarebbe utile un miglioramento od una chiarificazione del Regolamento.

La proposta è di supportare alcune idee che sono state proposte dalla Commissione e che potrebbero risultare di grande utilità per gli enti locali se inserite nella revisione:

- Introduzione di indicatori di Performance Ambientale;
- Possibilità di introdurre aspetti legati alla sostenibilità;
- Verificatori Ambientali qualificati per gli enti locali;
- Supporto all'approccio di Cluster;
- Individuazione di vantaggi specifici ed incentivi per gli enti locali registrati.

Ed allo stesso tempo di richiedere un allegato specifico per gli enti locali in cui specificare cosa si intende

(10) Che hanno partecipato e condiviso il documento.



per aspetti ambientali indiretti, per entità registrabile, per commitment politico. Ultimo ma ugualmente importante l'allegato sancisce che deve esistere una relazione stretta con altri strumenti volontari od obbligatori applicati agli enti locali.

In allegato il testo integrale della proposta inoltrata alla Commissione europea.

ALLEGATO A: EMAS e Enti Locali

X.1 Considerazioni generali

La registrazione EMAS degli Enti Locali è possibile dall'aprile 2001, data della prima revisione del Regolamento. Da allora, se si considera il numero di registrazioni, quello della Pubblica Amministrazione rappresenta uno dei settori di maggiore crescita.

Avendo presente la grande responsabilità affidata agli Enti Locali nella gestione del territorio e nel determinare la qualità della vita dei propri cittadini, e tenuto conto dei recenti documenti della Commissione Europea che sottolineano la rilevanza dei sistemi di pianificazione e gestione territoriale (come ad esempio la Strategia Tematica sull'Ambiente Urbano), diviene importante predisporre specifiche indicazioni per l'attuazione di EMAS da parte degli Enti Locali e di altri organismi pubblici.

X.2 Aspetti indiretti

Se l'organizzazione che intende registrarsi EMAS è una istituzione pubblica, è importante affermare che gli aspetti ambientali indiretti, come quelli che sono conseguenza delle proprie politiche, possono essere i più rilevanti e, quindi, le questioni da considerare non possono essere limitate alla sola struttura organizzativa gestionale e agli associati aspetti ambientali diretti. Infatti, le responsabilità politiche di una amministrazione pubblica sono connesse alla gestione del territorio e alla qualità della vita, presente e futura, offerta ai cittadini che vi risiedono.

La politica ambientale degli Enti Locali deve occuparsi della gestione del territorio e la definizione degli obiettivi di miglioramento ambientale dovrebbe includere:

- **Pianificazione**

Piani, programmi e forme di influenza indiretta rispetto ad uso del territorio, mobilità, qualità dell'aria, salvaguardia della natura e del paesaggio, gestione dei rifiuti e dell'acqua e edilizia sostenibile dovrebbero essere inclusi in modo soddisfacente in EMAS.

- **Acquisti Verdi della Pubblica Amministrazione**

Un Ente Locale deve dare evidenza delle azioni attuate rispetto ai propri fornitori di beni e servizi. Questa attività dimostrativa si pone come obiettivo di influenzare il comportamento ambientale dei fornitori.

In particolare, gli Acquisti Verdi possono sostenere la riduzione degli impatti diretti e possono anche giocare un ruolo importante nella promozione e diffusione dell'ecolabel e nell'aumentare la consapevolezza degli utenti e degli operatori economici.

- **Accordi Volontari**

A causa del ruolo di attuatori delle politiche, gli Enti Locali operano in sintonia o influenzando numerosi attori - cittadini, gruppi di interesse, imprenditori, altri decisori locali, altri livelli di governo. Una buona governance richiede una stretta cooperazione tra tali soggetti. Questo è ancor più importante in quanto gli Enti Locali hanno un controllo solo limitato rispetto ad alcune tematiche, mentre hanno bisogno regolarmente di influenzarne altre. Gli Enti Locali hanno fundamentalmente tre opzioni per incoraggiare l'azione favorevole di altri attori: dare il buon esempio, stabilire incentivi e promuovere strategie positive, dettare regole attraverso la normazione e assicurarne l'attuazione. A questo scopo una efficace attuazione di EMAS suggerisce di ricercare accordi volontari con gli stakeholder locali e con gli altri livelli di governo del territorio.

Accordi volontari con altri soggetti locali possono essere particolarmente efficaci per raggiungere obiettivi comuni e condivisi (ad esempio è possibile ottenere migliori risultati rispetto alla qualità dell'aria

attraverso la cooperazione tra i soggetti locali preposti operanti a livelli diversi).

È inoltre importante individuare quegli stakeholder (agricoltori, cittadini, operatori economici, ecc.) responsabili della qualità di una data componente ambientale. Ciò al fine di coinvolgerli nella pianificazione delle azioni di miglioramento.

Coinvolgere organizzazioni diverse che interagiscono omogeneamente con lo stesso ambito (urbano, industriale, ecc.) può essere il punto d'inizio per il conseguimento di obiettivi comuni, anche per l'attuazione di azioni congiunte attraverso partnership pubblico-privato.

X.3 Ambito di registrazione

Un Ente Locale può ottenere maggiori benefici qualora l'ambito di applicazione della registrazione è l'intera organizzazione (ovvero territorio) piuttosto che a singoli settori o servizi.

La reale efficacia del sistema in un Ente Locale si consegue infatti attraverso un approccio intersettoriale.

Per alcuni Enti Locali, a causa della complessità della gestione degli aspetti da considerare, è possibile accettare una registrazione parziale e separata di parti (singoli settori). In questo caso la comunicazione al pubblico e l'utilizzo del logo dovrebbero essere chiaramente riferiti solo allo specifico settore o servizio registrato.

La registrazione "settoriale" è possibile in tutti gli Stati Membri se vengono rispettate le seguenti condizioni:

1. l'entità registrata deve necessariamente avere il controllo gestionale e d'azione sui propri aspetti ambientali;
2. vi è l'impegno consapevole dei livelli direzionali dell'organizzazione;
3. l'utilizzo del logo e comunicazione al pubblico devono essere chiari e non ambigui (gli stakeholder devono poter riconoscere quale parte dell'Ente Locale è registrata).

La politica ambientale deve essere centrale per l'intera organizzazione e il sistema EMAS dovrebbe essere in grado di migliorare la qualità del territorio gestito dall'organizzazione. Le registrazioni parziali possono quindi essere accettate ma solo in conseguenza dell'impegno specifico della Direzione dell'Ente di estendere nel tempo il campo di applicazione all'intera organizzazione.

X.4 Politica ambientale

L'adozione di una politica ambientale comune, possibile solo attraverso il coinvolgimento del più alto organo politico (ovvero il Consiglio) e dell'alta Direzione (sindaco, direttore generale), deve essere un requisito per l'attuazione di quei processi organizzativi all'interno di un Ente Locale finalizzati al raggiungimento dell'obiettivo.

Nello sviluppo di alcune delle fasi del sistema gestionale (ciclo di audit, programma di miglioramento, ecc.), sarebbe opportuno considerare la specifica natura degli organismi politici locali e il periodo dei mandati politici: i verificatori ambientali dovrebbero prendere in considerazione la coerenza dei tempi tecnici con quelli politici.

X.5 EMAS e altri strumenti

L'applicazione di EMAS in un Ente Locale deve essere coerente con il monitoraggio e la valutazione degli strumenti esistenti e legalmente richiesti nonché complementare ad altri strumenti per la sostenibilità:

- gli Aalborg *Commitments* possono aiutare a sorvegliare le componenti sociali ed economiche della sostenibilità;
- i processi di Agenda 21 Locale possono favorire la consultazione di cittadini e la pianificazione partecipata;
- la contabilità ambientale può aiutare la verifica periodica e il monitoraggio del programma ambientale e rappresenta un contributo sostanziale per definire le Dichiarazioni Ambientali (dal bilancio alla dichiarazione). Per accrescere la rilevanza della contabilità ambientale, leggi nazionali o metodologie standardizzate (come *ecoBUDGET* e *CLEAR*) costituiscono un utile riferimento;
- procedure e misure normative (come la Valutazione Ambientale Strategica).

Ulteriori considerazioni da includere come allegati o come linee guida.

Indicatori chiave di prestazione

Tradizionalmente le valutazioni e verifiche dei sistemi di gestione ambientale si sono concentrate sul funzionamento di un sistema e sul suo continuo miglioramento indipendentemente dal livello di prestazioni raggiunto. Tuttavia, in quanto “standard per l’eccellenza” la regolamentazione EMAS dovrebbe garantire significativi miglioramenti nelle prestazioni ambientali. Individuare un insieme di indicatori ambientali consentirebbe una migliore valutazione dei benefici ambientali ottenuti grazie ad EMAS.

Un esemplificativo insieme di indicatori di prestazione comuni potrebbe essere individuato e proposto per aiutare gli Enti Locali a seguire i miglioramenti dei loro programmi di gestione. Tuttavia, nello stesso tempo, è opportuno mantenere un certo livello di flessibilità in quanto gli obiettivi dei programmi ambientali sono fissati localmente e quindi variano a seconda delle circostanze locali.

Un insieme di indicatori di prestazione comuni consentirebbe anche opportunità per confronti tra Enti Locali, ad esempio attraverso *benchmarks* regionali. Diversi insiemi di indicatori sono già disponibili e utilizzati dagli Enti Locali. La nostra raccomandazione è di accordarsi su uno degli insiemi di indicatori di prestazione già esistenti e di proporlo come riferimento per tutti gli Enti Locali e di suggerire l’impiego di indicatori addizionali a seconda della situazione nazionale o locale.

Vantaggi specifici e altri incentivi per gli Enti Locali registrati

Agli Enti Locali dovrebbero essere proposti incentivi per l’attuazione e il mantenimento di EMAS. Tra questi vi potrebbero essere agevolazioni per accedere a finanziamenti o possibilità di benefici addizionali per gli Enti Locali registrati EMAS. Gli incentivi dovrebbero essere proposti sia a livello Europeo che nazionale.

Verificatori altamente qualificati specializzati per gli Enti Locali

È necessario vi sia la disponibilità di un insieme di verificatori qualificati ed accreditati che possano assicurare una interpretazione coerente e una applicazione appropriata del sistema EMAS. I verificatori EMAS dovrebbero essere dei professionisti che conoscono bene struttura e funzioni specifiche degli Enti Locali. Conoscenze sullo sviluppo urbano e sulla sostenibilità locale dovrebbero essere inclusi nel percorso formativo dei verificatori. La formazione dovrebbe prendere in considerazione i requisiti di *reporting* in uso e i meccanismi degli Enti Locali e come renderli parte integrante del sistema di gestione ambientale evitando obblighi di fornire documentazione e rendicontazione ulteriori.

Inoltre, *peer reviews* (“verifiche tra pari”) possono aiutare a coniugare una formazione più specifica con le esigenze informative sugli Enti Locali. Ad esempio il nuovo sistema danese prevede un insieme di verificatori interni che lavoreranno con altri Enti Locali diversi da quello di appartenenza, assicurando così la diffusione della conoscenza tra differenti Enti Locali.



Verificatori qualificati e ben formati contribuiranno a loro volta a creare una struttura che sarà più trasparente, coerente e autorevole e che incoraggerà una maggiore comprensione ed accettazione di EMAS.

Pieno sostegno all'approccio per distretti

Al fine di promuovere la partecipazione di quelle organizzazioni concentrate in aree geografiche ben definite o che operano in una qualsiasi forma distrettuale, gli Enti Locali potrebbero costituire una rete con le associazioni industriali, le camere di commercio, le imprese ed altri attori interessati per mettere a disposizione l'assistenza per soddisfare i requisiti di EMAS attraverso attività congiunte e risorse comuni. Le organizzazioni condividono e utilizzano queste azioni e risorse collettive per realizzare i passaggi necessari per soddisfare individualmente ai requisiti della regolamentazione EMAS e ottenere la certificazione su base individuale. L'approccio distrettuale potrebbe favorire prestazioni ambientali su scala territoriale. Lo stabilire, con modalità da definire, un riconoscimento ufficiale da parte della Commissione europea, sarebbe importante in tal senso.



ALLEGATO B: Normativa Bilanci Ambientali Sintesi

Le proposte legislative in materia di contabilità ambientale

ANNO 1998 E 2001

Legge quadro in materia di contabilità ambientale dello Stato, delle regioni e degli enti locali

Il primo Disegno di legge sulla contabilità ambientale pubblica risale al 1998 e viene ripresentato nel 2001 con la “legge Quadro in materia di contabilità ambientale dello Stato, delle regioni e degli enti locali”.

Il Disegno di legge è finalizzato a istituire l’obbligo, per Comuni, Province, Regioni e Stato, di adottare un bilancio ambientale accanto a quello tradizionale di natura economico-finanziaria. Il primo firmatario del disegno di legge è Fausto Giovanelli, allora presidente della Commissione Ambiente del Senato.

Tale disegno di legge, approvato dal Senato, ma non dalla Camera dei Deputati, ha avuto il merito di aver portato l’argomento “contabilità ambientale” all’attenzione del mondo politico e delle istituzioni.

Testo scaricabile dal <http://www.clear-life.it/index.phtml?id=77>

ANNO 2001

Norme in materia di contabilità ambientale nella pubblica amministrazione

Il testo di cui è primo firmatario il senatore Giuseppe Specchia (An), “Norme in materia di contabilità ambientale nella pubblica amministrazione” contiene un unico termine (il 2004 per i Comuni più grandi, il 2007 per quelli più piccoli) per l’adozione dei bilanci ambientali (che vengono definiti documenti di contabilità ambientale), strutturati sulla base dei conti ambientali di competenza di ciascun livello istituzionale (senza prevedere una scadenza per l’introduzione obbligatoria di questi ultimi). Vengono specificate nel dettaglio le competenze spettanti allo Stato, alle Regioni e agli enti locali in materia di contabilità ambientale.

Testo scaricabile dal <http://www.clear-life.it/index.phtml?id=77>

ANNO 2001

Legge quadro in materia di contabilità ambientale

Il disegno di legge d’iniziativa del Senatore Sauro Turrone propone un unico termine, il 2004, per l’entrata in vigore dell’obbligo relativo all’adozione del documento di contabilità ambientale, per i Comuni, le Province e le Regioni. Il ddl prevede anche un “bilancio ecologico territoriale”, per i livelli di emissioni inquinanti del territorio di competenza degli enti locali e fornisce il punto di partenza per la creazione di patti territoriali per lo sviluppo sostenibile, fornendo un criterio di priorità assoluta per i finanziamenti.

Testo scaricabile dal <http://www.clear-life.it/index.phtml?id=77>

ANNO 2003

Legge quadro in materia di contabilità ambientale per gli enti locali e delega al Governo per la definizione delle caratteristiche dei documenti di contabilità ambientale

Il Disegno di legge del Senatore Moncada, “Legge quadro in materia di contabilità ambientale per gli enti locali e delega al Governo per la definizione delle caratteristiche dei documenti di contabilità ambientale”, prevede la graduale e articolata adozione di documenti di contabilità ambientale da parte degli enti locali attraverso l’adeguamento degli strumenti contabili e l’assunzione dell’adeguato supporto di informazioni per la redazione dei conti ambientali.

Testo scaricabile dal <http://www.clear-life.it/index.phtml?id=77>

ANNO 2006

Promozione di strumenti di contabilità ambientale e di una politica di acquisti verdi per perseguire lo sviluppo sostenibile e la riforma della governance locale

Il Progetto di Legge Regionale dell’Emilia Romagna “Promozione di strumenti di contabilità ambientale e di una politica di acquisti verdi per perseguire lo sviluppo sostenibile e la riforma della governance locale” intende promuovere e sostenere “in collaborazione con le province e i comuni ed eventualmente con altri soggetti pubblici e privati, attività di sperimentazione coordinata e definizione di procedure e pratiche riconosciute di contabilità ambientale pubblica tali da “rendere puntuale e trasparente l’informazione e la rendicontazione ai cittadini”.. L’attività di sperimentazione è diretta alla integrazione dei documenti e degli atti di programmazione economico-finanziaria e di bilancio con l’indicazione delle informazioni e degli obiettivi riguardanti la sostenibilità ambientale dello sviluppo, allo scopo di definire un adeguato supporto conoscitivo agli organi della decisione politica e di rendere puntuale e trasparente l’informazione e la rendicontazione ai cittadini”.

Il Progetto prevede l’introduzione, nelle procedure di acquisto delle amministrazioni pubbliche, di criteri di sostenibilità ambientale (GPP – Green Public Procurement) “rivolti ad orientare i consumi pubblici alla riduzione dell’impatto sulle risorse naturali, a migliorare le prestazioni ambientali dei beni e servizi disponibili sul mercato e a diffondere modelli di comportamento responsabile nei confronti dell’ambiente.

Testo scaricabile dal <http://www.clear-life.it/index.phtml?id=77>

ANNO 2007

Norme per la riforma ecologica dell’amministrazione regionale, degli enti locali e degli enti pubblici della Regione Lazio

Il Progetto di legge regionale del Lazio “Norme per la riforma ecologica dell’amministrazione regionale, degli enti locali e degli enti pubblici della Regione Lazio” è composto da 8 titoli e 52 articoli, che intendono riformare in senso ecologico l’azione pubblica nella Regione Lazio, a partire da quella dell’amministrazione regionale.

Testo scaricabile dal <http://www.clear-life.it/index.phtml?id=77>

ANNO 2007

Documento di Programmazione economico-finanziaria per gli anni 2008-2012

Il Documento di Programmazione economico-finanziaria per gli anni 2008-2012 associa il cambiamento climatico alla necessità di valutare concretamente gli effetti delle politiche sull'ambiente; al capitolo "Clima e ambiente", si sostiene come "la sfida del cambiamento del clima impone anche di riconsiderare gli attuali modelli di contabilità economico-finanziari, affiancandogli sistemi contabili e di bilancio in grado di rilevare l'incidenza sull'ambiente delle politiche pubbliche. In tal senso il governo si impegna ad introdurre un sistema di contabilità e bilancio ambientale nello Stato, nelle Regioni e negli enti locali che integri gli atti di programmazione economico-finanziaria e di bilancio dello Stato, delle Regioni, delle Province e dei Comuni, allo scopo di "assicurare conoscenza, trasparenza e responsabilità all'azione di Governo rispetto ai principi dello sviluppo sostenibile, assicurando, altresì, il diritto all'informazione ambientale".

Testo scaricabile dal <http://www.clear-life.it/index.phtml?id=77>

ANNO 2007

Disegno di legge delega sulla contabilità ambientale approvato dal Governo

Nell'ultima legislatura, il ministero dell'Economia e delle Finanze ha costituito una Commissione, composta dai maggiori esperti italiani in materia di contabilità ambientale, che ha elaborato una proposta di legge quadro sulla Contabilità Ambientale e ha applicato il metodo attualmente più utilizzato alla Finanziaria 2008, producendo un documento contenente una prima sperimentazione della Finanziaria "verde" finalizzata all'istituzione di "un sistema di contabilità e bilancio ambientale che integri gli atti di programmazione economico-finanziaria e di bilancio dello Stato, delle Regioni, delle Province e dei Comuni" per "assicurare conoscenza, trasparenza, responsabilità all'azione di governo rispetto ai principi dello sviluppo sostenibile", nonché il "diritto all'informazione".

Il disegno di legge era pronto per essere presentato in Parlamento, al momento della caduta del governo Prodi II.

Testo scaricabile dal <http://www.clear-life.it/index.phtml?id=77>

Progetto grafico, realizzazione e coordinamento:
Agenzia Pagina, Ravenna

Stampa:
Tipografia Moderna
Ravenna, ottobre 2008



Stampato su Cyclus Offset,
100% carta riciclata
Chlorine free

