



1

Progetto TANDEM

Azione pilota per la promozione di EMAS presso gli Enti locali che operano a vasta scala (Province e Comuni capoluogo) in TANDEM con Agenda 21 locale

Deliverable 1

Sintesi dei workshop
di approfondimento del progetto TANDEM

I Protagonisti del Progetto Life TANDEM

Tutto il materiale prodotto nell'ambito del progetto è stato frutto del lavoro svolto nelle amministrazioni aderenti al progetto mediante le persone riportate di seguito: un prezioso grazie al loro contributo.

Provincia di Bologna

Responsabile per l'Ente: Paolo Natali
Hanno collaborato: Gabriele Bollini, Daniele Tartari, Federica Torri, Dorella Arbizzani, Luigi Rudi Munari, Anna Valli

Provincia di Ancona

Responsabile per l'Ente: Piergiorgio Carrescia
Hanno collaborato: Antonella Fuselli, Leonardo Sorichetti, Roberto Renzi, Marco Savolini

Provincia di Bari

Responsabile per l'Ente: Francesco Luisi
Hanno collaborato: Natale Figoli, Giovanni Iacobellis, Sanziana Ionescu

Provincia di Ferrara

Responsabile per l'Ente: Moreno Po
Hanno collaborato: Gabriella Dugoni, Linda Davi, Laura Crociani, Daniela Tani

Provincia di Genova

Responsabile per l'Ente: Dario Miroglio
Hanno collaborato: Simona Ferrando, Claudia Riccio, Maria Teresa Zannetti, Cinzia Palmas

Provincia di Modena

Responsabile per l'Ente: Giovanni Rompianesi
Hanno collaborato: Mira Guglielmi, Renzo Medici, Daniele Bindo, Elisa Rossi, Donata Azzoni, Riccardo Rebecchi

Provincia di Parma

Responsabile per l'Ente: Gabriele Alifraco
Hanno collaborato: Massimiliano Miselli, Jessica Lazzarini, Beatrice Anelli

Provincia di Venezia

Responsabile per l'Ente: Massimo Gattolin
Hanno collaborato: Giorgia Lando, Pavanato Alessandro, Carla Furiato

Comune di Ferrara

Responsabile per l'Ente: Leonardo Malatesta
Hanno collaborato: Paola Poggipollini, Laura Bonati, Michele Ferrari, Federica Gavini, Giovanna Rio, Fabrizio Ardizzoni, Claudio Bignozzi

Comune di Modena

Responsabile per l'Ente: Sandro Picchiolutto
Hanno collaborato: Corrado Cuoghi, Elisa Colombini

Coordinamento Operativo

ERVET S.p.A.: Marco Ottolenghi, Alessandro Bosso, Guido Croce

Sogesca S.p.A.: Giovanni e Camillo Franco, Marco Giorio, Claudia Gottardo, Marco Picarella, Valentina Raviolo, Claudia Fiori

DCCI: Pietro Canepa, Luigi Musi



INDICE

1. L'OPEN GROUP DEL PROGETTO TANDEM	3
1.1 MOTIVAZIONI ED OBIETTIVI	3
1.2 CRITERI PER LA COMPOSIZIONE DELL'OPEN GROUP ED ENTI ADERENTI	4
1.3 COLLOCAZIONE RISPETTO AL PROGETTO TANDEM	7
1.4 MODALITÀ DI LAVORO	7
2. ASPETTI TECNICI	10
2.1 CONTENUTI DEL REGOLAMENTO EMAS E DI A21L DISCUSSI.....	10
2.2 PROPOSTE PER LA GESTIONE DI ASPETTI AMBIENTALI SPECIFICI.....	22
2.3 IL PUNTO DI VISTA DEI VERIFICATORI AMBIENTALI E DEL COMITATO EMAS E DEL COORDINAMENTO DI A21L SU ALCUNI ASPETTI CRITICI.....	23
3. EVOLUZIONE DELLA CONOSCENZA DEI PARTECIPANTI	24
4. CONCLUSIONI E IPOTESI DI LAVORO FUTURE.....	26





1. L'Open Group del progetto TANDEM

1.1 Motivazioni ed obiettivi

Il progetto TANDEM si propone di migliorare l'impiego delle risorse disponibili presso le pubbliche amministrazioni nell'attenzione agli effetti che qualsiasi attività o procedura determina sull'ambiente in maniera diretta o indiretta.

Due strumenti in decisa evoluzione a tale proposito sono la certificazione EMAS ed i processi di AGENDA 21 LOCALE (A21L).

Agenda 21 presenta caratteristiche soprattutto pubbliche mentre EMAS nasce riferita al sistema produttivo privato per estendersi, successivamente, al settore pubblico dei servizi e dell'amministrazione.

Il tema richiede la ripartizione dei temi legati all'ambiente in classi principali. Il metodo di indagine passa attraverso una profonda conoscenza della attività delle pubbliche amministrazioni che tiene conto dei livelli amministrativi e delle dimensioni del territorio.

La struttura amministrativa di grandi città è sostanzialmente diversa da quella di piccoli centri. Le strutture comunali differiscono da quelle di Province e Regioni. Lo stesso livello amministrativo è diverso per caratteristiche territoriali, ambientali, produttive ed insediative.

La organizzazione omogenea di un sistema di analisi, valutazione e gestione degli effetti ambientali legati alle decisioni assunte dai diversi uffici risulta notevolmente difficoltosa.

La disponibilità di informazioni idonee per valutare almeno l'ordine di grandezza della variabilità del sistema appare fondamentale per ottenere risultati attendibili.

L'Open Group cerca di assolvere proprio alla funzione sopra indicata: esso svolge al funzione di "data loader" per la raccolta di informazioni specifiche su:

- posizione e la disposizione di determinate funzioni amministrative
- modo attraverso il quale queste si rapportano alle tematiche ambientali.

Al contempo, il confronto tra il gruppo di progettazione ed i rappresentanti dei diversi enti che partecipano ai lavori fornisce un primo filtro di feedback per la messa a punto di ipotesi di lavoro oggetto dello studio.

Nella prima riunione plenaria sono state individuate alcune tematiche di particolare interesse per gli estensori del progetto TANDEM e per le amministrazioni presenti.

Su questa base è stato formulato un programma di lavoro da sviluppare in sessioni diventate dei veri e propri workshop.

Le linee operative teoriche estratte dai testi di riferimento per la certificazione EMAS e lo sviluppo di A21L venivano poste a confronto con la realtà di ciascun ente partecipante alla sessione e questo ha portato il contributo della propria esperienza.

Gli aspetti teorici e pratici delle attività effettivamente svolte e dell'ipotetico sistema ideale sono stati così segnalati e commentati.



Le indicazioni sopra riportate possono essere riassunte nei quattro criteri elementari di sviluppo del progetto di un servizio di tipo cognitivo/induttivo:

1. Individuazione del fabbisogno di conoscenza
2. Definizione tecnica dei criteri metodologici per giungere al soddisfacimento del fabbisogno detto
3. Diffusione dei risultati (soddisfacimento del bisogno)
4. Verifica della congruità tra i risultati forniti e quelli attesi.

Il problema della concreta applicabilità di procedure teoricamente ottime ha rappresentato il principale motivo di discussione.

In questo senso, i tempi per la introduzione di criteri di miglioramento efficaci non risultano compatibili con le scadenze del progetto, soprattutto ai fini della verifica.

Il gruppo dei partners del progetto TANDEM ha cercato di attenuare questo margine di errore contro il rischio di una dilatazione dei tempi non compatibile con l'esigenza di dare concreta attuazione al lavoro.

Il ricorso all'Open Group sembra ovviare alla esigenza di ridurre i tempi di risposta: un processo "try and error" applicato a punti di particolare delicatezza.

Coloro che dovranno utilizzare il sistema elaborato interagiscono immediatamente criticando le proposte.

E' stata così organizzata un'apertura ad enti pubblici potenzialmente interessati, i quali sono stati invitati a partecipare all'iniziativa "OPEN GROUP" finalizzata a:

- a) trasmettere in tempo reale i risultati conseguiti ad altri soggetti direttamente interessati,
- b) creare condizioni di ripetibilità tali da favorire la più ampia generalizzazione nella applicabilità dei risultati del progetto,
- c) favorire lo scambio di informazioni e raccogliere nuovi elementi di approfondimento e valutazione attraverso esperienze concrete ed opinioni maturate nell'ordinario funzionamento delle strutture,
- d) diffondere la conoscenza di EMAS ed A21L e le diverse forme di potenziale applicazione.

1.2 Criteri per la composizione dell'Open Group ed Enti aderenti

La partnership di TANDEM ha individuato una lista di circa 130 enti pubblici potenzialmente interessati in quanto attivi in materia di Sviluppo Sostenibile (Regioni, Province, Comuni, Autorità Portuali), ricorrendo all'indirizzario dell'Associazione Coordinamento Agende 21 Locali Italiane.

Gli enti suddetti sono stati invitati a partecipare richiedendo loro di formalizzare l'adesione mediante

- l'approvazione di apposita delibera,
- la nomina di una persona referente,



- il versamento di una quota pari a 520 Euro
- possibilmente, un certo livello di integrazione amministrativa.

Sono così risultate partecipare all'Open Group, complessivamente, le seguenti strutture (Partner compresi):

- Regione Emilia Romagna
- ARPA Emilia Romagna
- Provincia di Bologna
- ARPA Bologna
- Comune di Bologna
- Comune di San Giovanni in Persiceto (BO)
- Comune di Faenza
- Provincia di Ferrara
- Comune di Ferrara
- Provincia di Modena
- Comune di Modena
- Provincia di Parma
- Provincia di Ravenna
- Regione Marche
- Provincia di Ancona
- Comune di Ancona
- Provincia di Pescara
- Provincia di Teramo
- Provincia di Terni
- Provincia di Bari
- Comune di Foggia
- Regione Veneto
- Provincia di Venezia
- Comune di Venezia
- Autorità Portuale di Venezia
- Regione Liguria
- Provincia di Genova



- Autorità Portuale Genova
- Università di Genova
- Provincia di La Spezia
- Autorità Portuale di La Spezia
- Provincia di Alessandria
- Provincia di Novara
- Provincia di Foggia
- Regione Toscana
- Provincia di Lucca
- Provincia di Massa Carrara
- Comune di Massa
- Provincia di Pisa
- Provincia di Siena
- Comune di Arezzo
- Regione Lombardia
- Provincia di Mantova
- Consorzio Sviluppo Area Ostiliense (MN)
- Provincia di Milano
- Comune di Limbiate
- Provincia di Pavia
- Provincia di Potenza
- Provincia di Roma
- Comune di Roma
- Provincia di Napoli
- Provincia di Udine
- Comune di Udine
- APAT
- Comitato EMAS
- Comune di Schio
- Comunità Montana Argentea
- RINA Gruppo Registro Italiano Navale



- CERTIQUALITY
- BVQI
- DNV
- CERMET
- SINCERT

Tra le strutture pubbliche figuravano in integrazione amministrativa (tandem amministrativo):

- a) Regione Lombardia, Provincia Milano, Comune di Limbiate
- b) Regione Veneto, Provincia Venezia, Comune Venezia, Autorità Portuale di Venezia
- c) Regione Liguria, Provincia di Genova, Autorità Portuale di Genova
- d) Regione Marche, Provincia di Ancona, Comune di Ancona
- e) Regione Emilia-Romagna, Provincia di Bologna, Comune di Bologna

Le strutture di accreditamento, certificazione e verifica hanno fornito un contributo, distribuito nelle diverse sessioni plenarie, volto a chiarire ed indirizzare l'interpretazione delle norme in riferimento all'applicazione delle stesse alla particolare configurazione della pubblica amministrazione.

1.3 Collocazione rispetto al progetto TANDEM

L'Open Group costituisce parte integrante del progetto.

Nella gerarchia della struttura è inserito immediatamente dopo la partnership (la quale fa capo alla Provincia di Bologna che adempie al ruolo di Coordinatore).

Nello stesso settore operativo è compreso il Technical Working Group (TWG) dal cui lavoro, coordinato con l'Open Group (OG), vengono elaborati i temi successivamente organizzati, verificati ed attuati dai gruppi "Development" e "Validation".

Nella fase di sviluppo del progetto la centralità dell'Open Group risulta evidente.

Allo stesso modo è chiara la funzione di verifica in tempo reale della fattibilità delle proposte progettuali, la cui attuazione sperimentale è poi affidata ai Local Group.

A questi ultimi si fa riferimento per la conduzione o la verifica di iniziative pilota.

1.4 Modalità di lavoro

Le modalità di lavoro si sono basate sulla predefinita dei lavori che avrebbero interessato la prima riunione:

- a) l'illustrazione del progetto, delle fasi di svolgimento e delle attività a ciò connesse
- b) la definizione delle aree di approfondimento su temi da definirsi nella stessa sede di prima riunione dell'Open Group.



Le aree di approfondimento sarebbero state rese oggetto di alcuni workshops successivi.

L'impostazione dei workshop è stata articolata in due fasi:

- una sessione plenaria nella quale venivano riportate esperienze di interesse collettivo da parte di esperti della materia individuati tra membri delle diverse strutture di coordinamento, applicazione e verifica dei sistemi ambientali EMAS ed AGENDA 21 LOCALE;
- sessioni separate, ciascuna dedicata ad un tema specifico, dove le amministrazioni partecipanti portavano e discutevano la propria esperienza e le proposte del TWG.

Parte delle sessioni plenarie è rimasta dedicata alla presentazione di risultati del lavoro progettuale.

Come detto, il lavoro dell'Open Group si è svolto con il coordinamento del Technical Working Group il quale ha sistematicamente proceduto alla predisposizione dei documenti relativi a:

1. presentazione dei risultati della riunione di Open Group precedente
2. nota per la presentazione dei temi da discutere nelle sessioni tematiche parallele
3. verbalizzazione della riunione plenaria e delle sessioni tematiche.

Le riunioni di Open Group si sono tenute sistematicamente presso la sede della Provincia di Bologna.

I temi dei quali è emersa importanza prioritaria e che sono stati quindi resi oggetto di approfondimento nelle sessioni parallele sono stati i seguenti:

1. *Entità da registrare ed esclusioni*
2. *Rapporti tra AAI e rapporto sullo stato dell'ambiente (struttura, contenuti, obiettivi)*
3. *Costruzione, approvazione, gestione del programma ambientale e del piano d'azione*
4. *Controllo degli aspetti indiretti (appalti, contratti, convenzioni, concessioni, pianificazione e programmazione, partecipazioni, etc.)*
5. *Natura, scopi ed uso degli indicatori in EMAS e A21L*
6. *La chiarezza nella struttura organizzativa come strumento per razionalizzare le attività, controllare gli obiettivi e migliorare i rapporti tra enti all'interno della PA.*
7. *EMAS e A21L come strumenti di sensibilizzazione dei cittadini e di sensibilizzazione e coinvolgimento delle parti interessate*
8. *Assicurazione e controllo della conformità legislativa*
9. *EMAS di distretto e/o d'area*



10. Analisi delle sovrapposizioni tra le competenze assegnate alla PA dalle leggi ed i ruoli assunti dalle PA nei processi di A21L ed EMAS

Allo scopo di rilevare sommariamente il livello di confidenza dei partecipanti all'Open Group con gli oggetti di TANDEM è stato richiesto, tramite questionario, di descrivere con un punteggio da 1 a 5 la posizione rispetto ad una serie di cinque aspetti. Sono state rimesse ventisei risposte, la cui media è la seguente:

✓ Conosco il Regolamento EMAS	media punti	2.3
✓ Comprendo le modalità di applicazione	" "	1.8
✓ Comprendo i collegamenti con A21L	" "	2.2
✓ Comprendo il coordinamento con altri enti	" "	2.0
✓ Vorrei adottare EMAS nel mio Ente	" "	2.8

Si può dedurre, nei limiti dell'indagine, un livello di conoscenza medio basso dei sistemi di gestione ambientale e dei concetti dello sviluppo sostenibile.

Il valore più alto è tuttavia assegnato al desiderio di implementare il livello di coinvolgimento nella tutela dell'ambiente, anche se il modo per fare ciò non appare chiaro.

Il risultato suggerisce l'importanza di rendere il progetto diffuso e comprensibile, evitando la proliferazione di strumenti disaggregati che potrebbero deludere la pubblica amministrazione quanto i cittadini.



2. Aspetti tecnici

2.1 Contenuti del Regolamento EMAS e di A21L discussi

E' il caso di segnalare come nel corso della prima riunione dell'Open Group, tra i temi proposti per la specifica discussione in sede di sessioni parallele siano emersi ulteriori quattro temi, rispetto a quelli sopra riportati.

Tali argomenti erano così intitolati:

1. Le dichiarazioni di impegno della PA in EMAS (Dichiarazione ambientale) ed in A21L (Forum e Piano d'azione) come vincoli alla libertà decisionale
2. Razionalizzazione delle attività e dei processi e riduzione dei costi
3. Pianificazione ed uso delle visite ispettive interne come strumento di verifica del SGA e dell'A21L
4. Rapporti tra EMAS e UNI EN ISO 14001/96; il significato dell'accreditamento dei verificatori ambientali per EMAS e degli organismi di certificazione per ISO 14001.

E' stata quindi condotta una ulteriore verifica.

I criteri di verifica sugli argomenti proposti sono stati:

- attinenza del tema con gli obiettivi di TANDEM
- preferenze degli aderenti all'Open Group

Il coordinatore ha constatato il minore interesse per gli argomenti ulteriormente proposti ed ha rimesso al Technical Working Group i titoli che hanno poi costituito oggetto dei workshop nei modi detti.

Tema "Entità da registrare ed esclusioni"

Gli obiettivi che il Technical Working Group (TWG) aveva proposto consistevano in:

- ✓ Definizione del concetto di "Entità"
- ✓ Definizione del concetto di "Organizzazione"
- ✓ Individuazione degli elementi minimi necessari alla registrazione di un ente pubblico
- ✓ Certificazione di parte dell'ente
- ✓ Criteri per la scelta dell'entità registrabile
- ✓ A21L come entità registrabile



I lavori hanno portato alle seguenti conclusioni.

Il Consiglio e la Giunta sono sempre coinvolti nell'approvazione della Politica Ambientale e del Programma Ambientale, a prescindere dalla totale o parziale registrazione dell'ente.

I servizi che curano la gestione di beni mobili ed immobili dell'ente debbono essere coinvolti: la registrazione di tutta l'amministrazione o di parte di essa incide sul numero e la tipologia di attività da considerare ma non sulle modalità di approccio.

Si ritiene che la registrazione parziale dovrebbe costituire soltanto la prima fase di un processo volto a conseguire la registrazione totale.

E' questo obiettivo finale che rende possibile incidere positivamente sulla credibilità e sull'efficienza del sistema.

Inoltre si ottiene un complessivo vantaggio nella validazione del metodo di gestione del territorio competente.

Il percorso suindicato dovrebbe essere definito preliminarmente sulla base di una scala di priorità concordata in seno all'organizzazione.

Per la registrazione EMAS di A21L, il percorso appare complesso per quanto riguarda la coniugazione del SGA con un processo di A21L: il Sistema di Gestione Ambientale è coordinato dalla direzione mentre il A21L si appoggia sulla partecipazione della base e non fa capo ad una struttura organizzativa autonoma ben delineata.

Anche dal punto di vista organizzativo le difficoltà non sono modeste.

Tema "Relazione tra Analisi Ambientale Iniziale e Rapporto sullo Stato dell'Ambiente"

Il Rapporto sullo Stato dell'Ambiente (RSA) risponde ad una esigenza di servizio, ad esempio da fornire a soggetti privati che intendessero conseguire la certificazione ambientale.

L'Analisi Ambientale Iniziale può fornire un contributo nella stessa direzione ma questo obiettivo deve essere già presente al momento della redazione; il documento fornisce peraltro la descrizione della organizzazione con l'attribuzione delle competenze ripartite all'interno della stessa.

Ancora, il RSA può costituire un metodo relativamente semplice di informazione per il cittadino favorendo la gestione del consenso.

Nel Rapporto sullo Stato dell'Ambiente la rilevazione dei dati ambientali e la definizione di indicatori costituiscono due punti particolarmente delicati.

In EMAS questi aspetti vengono definiti con precisione nel SGA e da ciò discende una naturale maggiore attendibilità, sebbene in un contesto più rigido.

Nel confronto tra RSA ed Analisi Ambientale Iniziale (AAI) emerge una maggiore ampiezza del RSA per quanto riguarda gli aspetti investigati, seppure con una certa perdita di elasticità; mentre il primo fornisce elementi di conoscenza, nel secondo sono implicitamente contenute indicazioni per una valutazione dinamica.

Confrontando le potenzialità offerte dai due approcci risulta evidente l'utilità di sinergie per l'aggiornamento e la diffusione delle informazioni ambientali e per la loro precisazione (ad esempio messa a punto della georeferenziazione, informazione ai cittadini sugli strumenti di studio e gestione del territorio).



Tema "Costruzione, approvazione, gestione del programma ambientale e del piano d'azione"

I principali elementi di approfondimento di un tema ampio e fondamentale per l'approccio alle interessenze ambientali della Pubblica Amministrazione sono stati raccolti in sette paragrafi, come di seguito illustrato.

1. La quantificazione

Gli obiettivi devono poter essere parametrizzati, attraverso indicatori e indici, al fine di rendere oggettiva la definizione dello stato iniziale e dei successivi miglioramenti che possono essere resi oggetto dei programmi e dei piani di azione.

E' necessaria la ripetibilità nel tempo delle rilevazioni necessarie ad ottenere il valore dell'indice (o dell'indicatore) previsto: pochi parametri rilevabili con continuità, a costi accessibili e con procedure standardizzate sono da preferirsi a campagne di indagine ampie e complesse delle quali costi e riproducibilità dei dati non permettono una corretta aggregazione di questi ultimi nel tempo.

2. Il coinvolgimento

L'efficacia di qualsiasi programma ambientale è indubbiamente legata all'ampiezza del coinvolgimento delle diverse strutture della Pubblica Amministrazione.

Si prenda ad esempio una registrazione EMAS parziale.

Una procedura connessa al processo di miglioramento del settore registrato deve prevedere il coinvolgimento di tutti gli organismi interessati.

Questi dovranno condividere la procedura per quanto di loro competenza su ciò che riguarda gli aspetti ambientali oggetto della stessa; può essere il caso dell'Urbanistica o dei Lavori Pubblici nell'ambito della registrazione EMAS del Servizio Ambiente.

Il Piano d'Azione presenta intrinsecamente i presupposti per il massimo grado di coinvolgimento.

3. La dinamicità

Sia per il Programma Ambientale che per il Piano di Azione il raggiungimento degli obiettivi viene programmato sulla base della situazione esistente, della evoluzione prevedibile e della disponibilità di risorse: variazioni nel tempo degli elementi sopra esposti dovranno determinare un aggiornamento degli obiettivi.

Nel caso di registrazione EMAS, anche in sede di verifica, mutamenti nella direzione prevista per il miglioramento o ritardi nel conseguimento degli stessi obiettivi programmati possono risultare comunque accettabili e congrui purché risulti chiaramente documentato il processo che ha determinato le variazioni apportate o intervenute.



4. Il personale ed i fornitori

Tutto il personale deve essere informato e coinvolto nel perseguimento degli obiettivi; "personale" sono tutti i soggetti che a diverso titolo prestano la loro opera per l'amministrazione: dipendenti, collaboratori continuativi, personale interinale, consulenti che hanno un rapporto continuativo con l'amministrazione, etc.

In analogia alle norme per la certificazione in materia di qualità anche i fornitori esterni la cui attività può interferire con aspetti ambientali debbono essere coinvolti nelle procedure di attuazione del programma ambientale.

5. Programma Ambientale e Piano d'Azione

In questa sede sono raffrontati i documenti di impegno della Pubblica Amministrazione nella programmazione di carattere ambientale.

Si ritiene di attribuire un maggior grado di affidabilità agli impegni presi attraverso il Programma Ambientale di EMAS in ragione dell'impegno connesso al mantenimento dei requisiti di registrazione ed alla conduzione di una verifica puntuale da parte di soggetto indipendente.

A sostegno di questa tesi si osserva anche come il Piano di Azione non sempre definisce le modalità e le risorse per attuare le azioni; queste ultime presentano quindi più le caratteristiche di linee guida o di principio da attuare concretamente nelle specifiche determinazioni (e nella programmazione economica) dei singoli enti che non sono i diretti responsabili ed estensori del Piano.

Un Piano d'Azione può vincolare i diversi enti partecipanti definendo il tipo di contributo attivo e la penalizzazione in caso di mancato rispetto degli impegni. Anche questa metodologia non fornisce però le stesse garanzie della procedura EMAS, nella quale l'organizzazione registrata risponde in maniera diretta dell'attuazione del programma.

Il Programma Ambientale è un documento operativo predisposto all'interno di una organizzazione per promuovere azioni seguirne l'attuazione e verificarne i risultati.

Il Piano d'Azione propone la condivisione più ampia possibile di una metodologia di approccio proposta da un'amministrazione al fine di coinvolgere altri soggetti.

6. Il controllo parziale

Esiste un gran numero di aspetti ambientali la cui gestione ricade in maniera più o meno ridotta sull'amministrazione che intenda procedere ad una registrazione EMAS.

E' necessario definire in modo preciso i limiti di competenza dell'amministrazione sull'ambito considerato ed entro tali limiti sarà determinato il miglioramento.

Al contempo dovranno essere promosse tutte le azioni volte ad indurre nei diversi enti che abbiano competenze sull'ambito considerato l'attivazione di possibili



sinergie (accordi di programma, partecipazioni, coordinamento interventi, informazione, etc.).

7. L'estensione della materia

Il campo di applicazione nei diversi settori della pubblica amministrazione e gli aspetti ambientali coinvolti nella predisposizione di un Piano d'Azione (A21L) sembrano costituire una materia più ampia rispetto a quanto trattato nel programma ambientale nell'ambito della registrazione EMAS.

Tema "Impatti indiretti"

Si considerano gli aspetti sui quali una pubblica amministrazione può non esercitare un totale controllo gestionale sotto i profili amministrativo, programmatico, operativo e che comportano ricadute di rilevanza ambientale.

Questi aspetti debbono comunque essere presi in considerazione nell'ambito di una registrazione EMAS, valutando la possibilità di ricorso a modalità meno rigide (non per questo meno efficaci) sotto il profilo burocratico che permettano di conseguire ugualmente obiettivi congrui con le finalità del Programma Ambientale.

Tra le diverse interessenze, esistenti o attivabili, al fine di instaurare rapporti di influenza come sopra definiti si individuano, a titolo di esempio:

- accordi volontari
- accordi di programma
- convenzioni
- partecipazioni a società
- partecipazioni a consorzi
- condivisione esercizio di competenze
- affidamento appalti opere e servizi

In tutti i casi del tipo sopra illustrato ed in loro combinazioni, l'amministrazione deve valutare il livello di influenza che le è consentito di esercitare ed utilizzarlo in maniera quanto più possibile orientata al miglioramento o alla tutela ambientali.

Si prevede quindi, ove non sussistano le condizioni per un vincolo completamente dipendente dall'Amministrazione in caso, che la stessa operi in linea con il proprio programma ambientale anche nei rapporti di parziale competenza ponendo condizioni, esprimendo pareri, richiedendo specifici requisiti, negoziando condizioni, orientando soggetti esterni, sia pure in maniera non vincolante.

L'espressione: "utilizzare il proprio peso in modo creativo", intende la capacità di trovare in ogni circostanza le modalità più efficaci per ottenere un risultato, orientare una scelta, individuare competenze e margini di manovra per compiere azioni ad impatto ambientale positivo.



Esempi citati sono:

- una convenzione con recuperatori di materiali inerti ed utilizzatori degli stessi
- delibera di Consiglio Comunale per il censimento della superficie boscata
- costituzione di un fondo per l'assegnazione di contributi per la manutenzione di aree montane
- delibera Consiglio Comunale per la pianificazione delle aree di possibile installazione di stazioni di radiotrasmissione allo scopo di limitare il grado di esposizione dei cittadini a campo elettromagnetico.

Tema "Natura, scopi ed uso degli indicatori in EMAS e A21L"

E' stato anzitutto condotto un brevissimo sondaggio avente per quesito: "Esprimete, con un numero da 1 a 10, un giudizio rispetto alla capacità degli indicatori di supportare le seguenti azioni" che ha prodotto il seguente risultato:

AZIONE	PUNTEGGIO
Fare un bilancio delle azioni adottate e monitorarne l'efficacia	8.3
Effettuare una valutazione ambientale rispetto a obiettivi di sostenibilità	8.3
Identificare e analizzare in modo sistematico i cambiamenti, le tendenze, i problemi prioritari, i rischi ambientali	7.7
Supportare i processi decisionali locali da parte dei soggetti pubblici e privati	7.4
Facilitare la partecipazione locale, definendo obiettivi e politiche condivise	7.1
Rappresentare in modo semplice problemi complessi	7.0
Aiutare ad anticipare i problemi ed a promuovere l'adozione di strategie di lungo periodo	7.0
Permettere la comparazione tra le città, fornendo punti di riferimento per comprendere meglio la propria situazione e sollecitando una competizione virtuosa tra le diverse comunità locali	6.7
Promuovere l'innovazione e l'integrazione delle considerazioni ambientali nelle politiche locali	6.3
Aumentare la possibilità di collaborazione tra le comunità locali e tra loro ed i livelli superiori di governo (regionali, nazionali, europei)	6.2
Aiutare a comprendere le correlazioni tra i diversi fenomeni locali e tra i problemi locali e quelli globali	5.5



In effetti, in sede di discussione è emersa l'importanza di un sistema di indicatori per descrivere il livello di qualità ambientale del territorio di competenza dell'amministrazione al fine della comunicazione all'esterno dell'organizzazione; questo aspetto appare, alla fine, di pari rilevanza con la possibilità di misurare l'efficacia delle azioni adottate, nel tempo.

La scelta degli indicatori avviene sulla base di riferimenti internazionali ma si avverte la necessità di predisporre linee guida per gli aspetti connessi frequentemente a peculiarità locali, piuttosto che nazionali: insomma il quadro di riferimento necessita di un maggior dettaglio, da ricavarsi sulla base di gruppi omogenei di caratteristiche ambientali.

Rimane indiscutibile l'esigenza che la scelta debba ricadere su parametri che presentino caratteristiche di riproducibilità e confrontabilità.

Il quadro degli indicatori deve comunque essere costruito attraverso la partecipazione delle diverse strutture ed organizzazioni presenti sul territorio (Enti Pubblici tecnico-amministrativi e di controllo, Università, associazioni di categoria).

Il ricorso a dati eccessivamente specifici comporta peraltro il pericolo di un limitato utilizzo a causa della disaggregazione e della disomogeneità rispetto ad indicatori scelti per situazioni limitrofe.

Con le premesse sopra illustrate, risulta evidente la difficoltà per i responsabili dei diversi enti nell'utilizzare lo strumento "indicatore" quale riferimento principale nella valutazione delle prestazioni conseguite nel conseguimento degli obiettivi ambientali.

Non risultano significative esperienze di indicatori elaborati con la partecipazione di tutte le strutture sopra indicate, quanto meno che abbiano trovato poi effettiva applicazione.

Tema "La chiarezza nella struttura organizzativa come strumento per razionalizzare le attività, controllare gli obiettivi e migliorare i rapporti tra enti all'interno della Pubblica Amministrazione"

Nella maggior parte delle strutture è in atto una fase di ristrutturazione dell'organigramma e nella organizzazione delle funzioni che dovrebbe tenere conto anche delle esigenze legate ad una particolare attenzione ambientale.

Di fatto l'efficacia nell'applicazione di questo criterio si rinviene in alcune amministrazioni mentre altre mostrano maggiori difficoltà nell'adozione di un approccio sistematicamente comprensivo delle esigenze di tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente.

In effetti, le competenze degli uffici dei servizi ambientali appaiono sempre meglio delineate ed il personale viene agilmente informato delle procedure (o delle ipotesi di procedura, in corso di progettazione) per raggiungere una configurazione funzionale e di organico meglio organizzata.

I dirigenti del Servizio Ambiente e dei Servizi Pubblici sono tra i più direttamente coinvolti, tuttavia una chiara identificazione dell'Alta Direzione al fine del Programma Ambientale ancora risulta di complesso inquadramento.



Non è estraneo a questa difficoltà il fatto che le decisioni di maggiore rilevanza su tutte le politiche dell'Ente, compresa quella ambientale, sono riconducibili infine alla Giunta, per cui ad ogni turno elettorale è concreto che una nuova amministrazione modifichi in modo sostanziale i criteri di funzionamento dell'Amministrazione.

Dai diversi contributi alla discussione sembra comunque emergere in modo unanime la percezione della Direzione Generale (e/o l'insieme dei dirigenti) la struttura meglio indicata per svolgere il ruolo di rappresentante della Direzione.

E' avvertita l'esigenza di coinvolgimento di tutte le aree dell'Ente, dai livelli direttivi più alti fino alle strutture operative, anche sulla base di esperienze in cui la realizzazione di un sistema di gestione ambientale al solo settore ambientale si è rivelato di scarsa applicabilità ed ancor più modesta efficacia.

Un importante elemento di difficoltà, nell'applicazione delle procedure EMAS nella pubblica amministrazione è individuato nell'impianto tipicamente "aziendale" della registrazione, di difficile applicazione nelle amministrazioni pubbliche.

Si giunge alla individuazione della dirigenza quale fondamentale supporto per l'impostazione, la registrazione e la gestione di EMAS mentre rimane aperto il problema della ulteriore complicazione legata alla Agenda 21 che rimette verso l'esterno l'approccio alle tematiche ambientali, con l'esigenza quindi di coordinare la struttura sia in ragione delle esigenze interne di funzionamento e di inquadramento nel Sistema di Gestione Ambientale sia in tutte le interrelazioni esterne che scaturiscono da A21L.

Tema "EMAS e A21L come strumenti di sensibilizzazione dei cittadini e di sensibilizzazione e coinvolgimento delle parti interessate"

I temi della comunicazione e della sensibilizzazione sono affrontati soprattutto in relazione all'esigenza pubblicizzare nella maniera più ampia e comprensibile la descrizione del livello di qualità ambientale del territorio gestito dall'Ente e l'incidenza sullo stesso livello di qualità da parte delle iniziative attuate o programmate.

Non sono emersi canali pubblicitari di valenza universale e sembrerebbe che il mezzo di diffusione delle informazioni sia in qualche modo da scegliersi a seconda del principale destinatario, con lo stesso intendendosi quelle persone che per diverse ragioni possono mostrare una particolare sensibilità verso l'aspetto ambientale oggetto della comunicazione.

Questo modo di procedere può consentire l'individuazione di obiettivi privilegiati di informazione trasversali, ossia una amministrazione può coinvolgere enti subordinati, sovraordinati o equipollenti ed autonomi nella organizzazione di campagne informative e, più in generale, di iniziative alle quali è opportuno dare visibilità per settori di interesse, piuttosto che per unità fisica di amministrazione territoriale.

Quest'ultimo modo di procedere può essere significativamente influenzato (e, a priori, non è detto che questo aspetto sia da valutare negativamente) dalle diverse posizioni politiche delle amministrazioni coinvolte nell'intero processo.



Unanime sembra l'avviso che una corretta attività di informazione tenda a favorire il consenso nei confronti dell'iniziativa.

Informazione e sensibilizzazione possono/debbono essere rese oggetto di verifica per il miglioramento: occorre analizzare l'efficacia della campagna informativa, rilevare se sono stati conseguiti gli scopi per i quali la stessa campagna è stata realizzata, individuare le carenze e sviluppare un piano di miglioramento (aggiornando le presunzioni di obiettivo secondo criteri visti in precedenza).

Tema "Assicurazione e controllo della conformità normativa"

La conformità legislativa, nell'ottica della registrazione EMAS, costituisce un aspetto estremamente delicato da trattare per una pubblica amministrazione, data la difficoltà di individuare il limite per la definizione del "grado" di adempimento che deve essere garantito per non incorrere in un problema di non conformità normativa.

Altro aspetto di non facile definizione è costituito dall'estensione della parte di struttura interessata dalla eventuale difformità e dal peso che questa riveste in riferimento a specifici temi ambientali: qualsiasi iniziativa presenta una ricaduta di carattere ambientale quindi deve essere definita una "soglia" di coinvolgimento.

Per quanto riguarda il livello gerarchico delle disposizioni, si conclude che tutte le disposizioni formalizzate in atti regolamentari ufficiali (ovviamente comprese leggi e decreti di enti sovraordinati) che non si limitino ad esprimere dichiarazioni di principio, debbono essere rispettate, pena la rilevazione di una non conformità.

La domanda se la non conformità debba riguardare soltanto inadempienze in atti riferiti esplicitamente e specificamente all'ambiente trova risposta nella constatazione dell'effettivo riscontro di una conseguenza ambientale negativa. Sarebbe di fondamentale aiuto la determinazione di valori indice per quantificare oggettivamente il danno. L'adozione di procedure di valutazione secondo EMAS può certamente fornire un notevole impulso per la definizione di criteri validi. Il fatto che amministrazioni locali siano oggi dirette destinatarie e responsabili del recepimento di direttive europee lascia presumere che un minuzioso approfondimento del funzionamento dell'apparato burocratico decentrato sia da attuare nel prossimo futuro per i diversi aspetti funzionali. Tra questi si colloca la tutela ambientale attraverso la struttura organica e funzionale dell'amministrazione pubblica di maggiore incidenza sul territorio.

Di una certa importanza risulta pure la distinzione tra la conformità legislativa ed il livello di impegno nella politica ambientale per il miglioramento continuo: oltre la rispondenza ai requisiti disposti quali norme ufficiali dagli enti sovraordinati, miglioramenti potrebbero essere cercati nella impostazione e nello sviluppo di un processo che attenui l'impatto ambientale, comunque esistente, rapportato alla attuazione di qualsiasi iniziativa.

Quando una non conformità legislativa dovesse derivare da inadempienze di altre amministrazioni o da situazioni in cui l'amministrazione fosse impossibilitata ad agire direttamente, è esclusa la responsabilità dell'ente per mancata competenza.

Un metodo per ridurre la probabilità di un tale evento potrebbe essere individuato nel coinvolgimento il più ampio possibile dei diversi enti in un processo di Agenda 21



L, tuttavia la serie di accordi e convenzioni che dovrebbero essere attivati per avviare efficacemente all'inconveniente detto non appare di agevole attuazione.

Tema "EMAS di distretto e/o d'area"

"EMAS d'area" rappresenta la possibilità di registrare organizzazioni indipendenti che operano in una zona limitata.

Le organizzazioni partecipanti devono poter dimostrare una responsabilità comune (a livello di politiche, procedure, etc.) per la gestione degli aspetti e impatti ambientali significativi e devono mostrare tutte un continuo miglioramento.

"EMAS di distretto" consiste invece nella registrazione di piccole imprese che operano in un determinato territorio di grandi dimensioni e producono prodotti identici o simili.

In questo caso è possibile aderire ad un programma ambientale comune definito ed attuato in collaborazione tra le amministrazioni pubbliche, le imprese private, le associazioni di categoria. Nel quadro generale possono inserirsi le singole aziende con la scelta volontaria di procedere alla registrazione individuale.

La considerazione che emerge immediatamente è che nello sforzo di rendere più agevole la possibilità di registrazione EMAS delle singole, specifiche aziende, non può e non deve essere letta una sorta di registrabilità territoriale in senso ampio.

Le connotazioni dell'EMAS di distretto e di area sono quelle di una procedura semplificativa per le singole realtà aziendali, laddove omogeneità topografiche o produttive consentono di semplificare l'Analisi Ambientale Iniziale e le procedure di verifica, verosimilmente standardizzabili per molti aspetti: vantaggi ed oneri della registrazione devono poi restare in capo ad ogni organizzazione, secondo lo schema tradizionale di applicazione dell'EMAS.

Con una omogenea Analisi Ambientale Iniziale avrà ragione di esistere un Programma Ambientale fortemente improntato ad una unità di vedute, di prospettive e di iniziative volte al miglioramento della qualità dell'ambiente per il territorio interessato.

Non può sfuggire il potenziale, contributo sinergico che deriverebbe, in un siffatto sistema, dall'integrazione tra le registrazioni EMAS ed il Piano di Azione di un processo di A21L.

Aspetti che complicano l'adozione delle linee sopra menzionate possono essere individuati nella precisa definizione delle responsabilità, laddove gli enti pubblici hanno difficoltà nell'adeguare la propria struttura alle esigenze funzionali di un sistema così orientato.

Nel complesso, stanti le possibilità sopra viste, la registrazione può costituire un effettivo vantaggio per le imprese e per la pubblica amministrazione se si verificano alcune condizioni. La omogeneità tra le organizzazioni deve risultare effettiva e concreta, evitando sovraccarichi per strutture sostanzialmente diversificate. Le aziende debbono attuare e riscontrare una effettiva, reciproca collaborazione con le amministrazioni pubbliche e, infine, l'avviamento di processi ambientalmente virtuosi, a prescindere dai successivi vantaggi più o meno probabili, presenta costi certi ed immediati che dovrebbero essere mitigati attraverso incentivazioni mirate.



Il coinvolgimento della Pubblica Amministrazione nella promozione di EMAS d'area o di distretto può consistere nella realizzazione e nella messa a disposizione di tutti gli strumenti necessari perché l'azienda possa effettuare le proprie valutazioni sulla base di dati certi ed ufficiali. Attraverso la propria stessa registrazione, poi, la Pubblica Amministrazione rimane coinvolta nelle diverse attività (accordi di programma, convenzioni, etc.) in grado di promuovere sempre più numerose iniziative nel processo di miglioramento continuo.

Tema "Analisi delle sovrapposizioni tra le competenze assegnate alla Pubblica Amministrazione dalle leggi ed i ruoli assunti dalle pubbliche amministrazioni nei processi di A21L ed in EMAS"

Le interferenze tra le diverse amministrazioni pubbliche riguardano in maniera importante la pianificazione territoriale. L'ente al quale spetta la redazione di un documento di tipo pianificatorio procede solitamente alla convocazione di conferenze dei servizi ed avvia indagini istruttorie al fine di raccogliere tutte le informazioni necessarie in maniera coordinata.

Un altro documento di programmazione che rimane sensibilmente influenzato dalle esigenze di tutela e miglioramento della qualità del territorio è costituito dal PEG, il piano per la gestione economica dell'amministrazione e delle attività connesse alla sue competenze. In questo programma dovrebbero essere inserite linee operative destinate ad incontrare esigenze provenienti dal Forum di A21L.

Mentre risulta agevole l'interferenza delle amministrazioni comunali con quelle provinciali, l'effetto opposto, ossia l'influenza della struttura sovraordinata su quella sottordinata può risultare più complessa in quanto, per la volontarietà dell'adesione alle iniziative ambientali, ove ci si trovi in presenza di comuni che non partecipano ai processi collettivi, diviene difficoltoso per gli uffici armonizzare criteri e procedure.

Questo aspetto è fondamentale per una rapida ottimizzazione nei processi di tutela ambientale delle pubbliche amministrazioni: se il Sistema di Gestione Ambientale potesse interessare unanimemente le amministrazioni sovra e sotto ordinate vi sarebbero tutti gli elementi per una gestione ottimale di tutti gli enti, almeno sotto questo profilo: in quest'ottica sarebbe anche possibile delineare al meglio i limiti di responsabilità per le non conformità da inadempienze legislative dato che la segnalazione da parte dell'ente privo del potere di adempimento responsabilizzerebbe l'amministrazione in grado di provvedere sostanzialmente.

Di tutti gli aspetti gestiti dagli enti, la condivisione dovrebbe riguardare gli elementi presi in considerazione al fine del processo di controllo; si individuano in tal modo risposte interne e per l'utenza in grado di delineare omogeneamente la politica ambientale della amministrazione pubblica nei confronti delle altre amministrazioni, specie se sovra o sotto ordinate ma anche vicinali e territorialmente influenti nonché, e non da ultimo, nei confronti dei privati, cittadini o aziende che siano.



Le sessioni plenarie

Tutte le riunioni di Open Group sono state caratterizzate comunque da una fase di riunione plenaria dedicata

- alla rielaborazione collegiale dei principali aspetti emersi nel corso delle sessioni parallele
- alla presentazione di esperienze rappresentative dello stato dell'arte in materia di certificazione/registrazione
- alla adozione dell'A21L, registrazione EMAS o alla compatibilizzazione dei due processi
- alla presentazione dei criteri adottati da organismi di certificazione e verifica
- alla discussione di elementi e criteri oggetto di approfondimento da parte del Technical Working Group sia nella sua qualità di proponente l'esame di aspetti salienti da chiarire sia in veste di collettore e filtro di quanto discusso ed elaborato in sede di OG.

Esattamente in quest'ottica, nel corso della prima riunione di Open Group, i rappresentanti delle amministrazioni che partecipano all'iniziativa hanno sinteticamente presentato le iniziative improntate allo sviluppo sostenibile messe in atto dal proprio ente.

Di concerto, è stato esposto da ERVET un quadro sintetico relativo alla connessione tra EMAS ed A21L nell'ambito degli enti locali. I parallelismi tra i due approcci, che fungeranno opportunamente da riferimento nelle considerazioni susseguites, sono stati così riassunti:

EMAS	AGENDA 21 LOCALE
Analisi ambientale iniziale	Relazione Stato Ambiente
Programma Ambientale	Piano di Azione Locale
Comunicazione/Informazione	Forum
Controllo di gestione	Comitato di monitoraggio
Dichiarazione Ambientale	Relazione Stato Ambiente

In seguito, con il progressivo apprendimento da parte di tutti i partecipanti dei fondamenti concettuali che connotano il Progetto TANDEM ed in particolare con la comune adozione dei criteri fondamentali alla base dei processi di registrazione EMAS e di A21L, ha costituito naturale evoluzione entrare nel merito di situazioni specifiche attraverso le esperienze di amministrazioni già avviate lungo un percorso ben definito.

Hanno avviato questa fase, a metà del percorso di esperienza degli Open Group, il Comune di Ferrara e la Provincia di Bologna, con l'esposizione della loro esperienza



circa le sinergie tra il processo di Agenda 21 Locale e lo sviluppo di Sistemi di Gestione nell'ottica EMAS, uno dei punti cardine del Progetto.

E' emerso un quadro di riferimento dal quale è possibile cogliere l'elemento centrale di cointeressenza tra EMAS ed A21L costituito dall'esigenza di coinvolgere attivamente la struttura interna dell'Amministrazione: a questo nodo giungono tutti gli impulsi, dalla Direzione come dalla base sociale locale, per essere ridistribuiti ed interconnessi, gli uni verso il recepimento di un Piano di Azione, gli altri verso il perfezionamento di un Sistema di Gestione Ambientale.

Vale la pena segnalare come questa fase di sviluppo dei lavori di Open Group sia caduta nell'immediato seguito di un Workshop, organizzato dalla struttura del Progetto, intitolato "Verso la certificazione ambientale e A21L - Esperienze e prospettive alla luce del progetto LIFE TANDEM" nel corso del quale un autorevole panel di relatori ha descritto i percorsi esperiti da Enti ed Aziende pubblici in un quadro di sviluppo sostenibile e di certificazione EMAS.

Al seguito della mirata presentazione condotta sugli aspetti sinergici tra A21L ed EMAS sono quindi giunte le presentazioni delle esperienze relative ai percorsi di certificazione della Provincia di Parma, del Comune di Camerino, della Provincia di Siena, del Comune di Vado Ligure. Il processo evolutivo ha portato sino al nono Open Group in cui, alla fase oramai matura di elaborazione degli elementi riassuntivi e conclusivi di questo "forum", si è aggiunta la relazione della Comunità Montana Argentea sullo "Sviluppo coordinato di EMAS ed Agenda 21".

Di fatto, tutte le amministrazioni che hanno presentato i diversi stati di avanzamento nella registrazione EMAS hanno mostrato una stretta interconnessione con il processo di A21L ed appare significativo rilevare come tale nesso sia da ricercarsi nella ineludibile esigenza di promuovere la qualità ambientale in ragione anche (se non soprattutto) della tutela delle proprie economie. La evoluzione qualitativa nel sistema produttivo è tale da far sì che lo stesso, in prima persona, divenga soggetto attivo nel sostenere l'esigenza di una sensibilità ambientale generalizzata: dalle più diverse figure sociali, all'amministrazione pubblica, alle altre aziende che insistono sul territorio, in qualche modo incidendolo.

Gli enti locali non possono quindi eludere una spinta che, spesso con difficoltà imposta e con modesta efficacia sanzionate le violazioni, tende ora ad agire in senso opposto, il sistema sociale nelle sue varie componenti avviandosi oramai a coalizione nel pretendere la definizione di nuovi equilibri.

2.2 Proposte per la gestione di aspetti ambientali specifici

Uno degli aspetti che hanno sollecitato particolarmente la discussione è stata la valutazione della possibilità di registrazione parziale dell'ente. E' risultato possibile procedere in tal senso, sotto il profilo formale e con una certa difficoltà per la definizione dei limiti del sistema certificato, ma con obiezioni non irrilevanti circa la modesta significatività di una iniziativa di tale impegno affrontata in forma eccessivamente contenuta; inoltre si devono superare alcuni problemi legati alla gestione del personale, con possibili difformità nel funzionamento degli organici nei settori certificati rispetto a quelli non certificati.



Anche l'amministrazione di beni immobili, eventualmente destinati a più impieghi non tutti resi oggetto di certificazione, può complicare ulteriormente la situazione.

Altro elemento di rilievo, emerso nel corso degli OG è costituito dal rapporto tra l'Analisi Ambientale Iniziale ed il Rapporto sullo stato dell'Ambiente. Alla ben nota difficoltà di parametrizzare la qualità ambientale in un singolo sistema di riferimento, viene ad aggiungersi il problema della univocità degli indicatori.

Questo aspetto si va ad inserire direttamente in un altro dei problemi emersi, costituito dalla oggettivizzazione del grado di affidabilità degli strumenti programmatori: è chiaro che un Piano di Azione Locale (A21L), al pari di un Programma Ambientale (EMAS), potranno essere tanto meglio definiti ed efficaci quanto più chiare saranno le unità di misura per quantificarne il valore di riferimento (Stato Ambiente o Analisi Ambientale Iniziale) e la variazione migliorativa che si intende conseguire.

Certamente auspicabile sarebbe la formulazione di un documento unitario per i due tipi di pianificazione.

Gli impatti indiretti rappresentano un elemento di difficoltà confrontabile con la registrazione parziale dell'ente: risulta complesso definire con precisione quali sono i limiti di interferenza e fino a che punto l'amministrazione possa e/o debba intervenire per garantire il rispetto dei propri obiettivi e delle procedure al fine del mantenimento dei requisiti di qualità che ha stabilito di conseguire.

2.3 Il punto di vista dei verificatori ambientali e del Comitato EMAS e del Coordinamento di A21L su alcuni aspetti critici

Dal contributo fornito dai rappresentanti degli enti di verifica e certificazione è emersa l'estrema variabilità delle situazioni nelle diverse amministrazioni.

Questa può essere di tipo amministrativo, territoriale o organizzativo.

Gli enti di certificazione tendono a dare degli indirizzi nei riguardi le condizioni della struttura che desidera essere certificata non coincidono con un complesso amministrativo e territoriale omogeneo. In questo senso si cerca di adeguare l'organizzazione ma esperienze che si scostano dalla certificazione di una pubblica amministrazione nel suo complesso sono piuttosto rare e comunque presentano serie difficoltà: dove questo tipo di procedura è stato applicato, ed in condizioni particolarmente favorevoli, il risultato appare comunque positivo.

Negli enti locali emerge anche la difficoltà di mantenere un indirizzo omogeneo, ad esempio nelle scelte di politica ambientale, in dipendenza anche della possibile, periodica alternanza nella formazione politica che amministra l'ente.

E' altresì stato segnalato come, secondo la registrazione EMAS, le attività che vengono svolte nel sito registrato che presentano aspetti ambientali significativi non possono escludersi dal campo di applicazione della registrazione.

La scelta può cadere su un campo di applicazione per il quale sia poi gestibile una porzione di territorio in maniera completa ed omogenea al fine della certificazione (a seconda dei casi possono essere interessati la fornitura di servizi, la bonifica, la pianificazione anche per un solo settore specifico, etc.).



3. Evoluzione della conoscenza dei partecipanti

Non è certo oggetto del OG valutare il grado di apprendimento di chi ha partecipato agli incontri; piuttosto si può esprimere un livello di partecipazione, quale indicatore dell'interesse suscitato e mantenuto nel tempo dalle riunioni effettuate.

In tal senso è possibile rilevare il livello di partecipazione che è stato costantemente elevatissimo, con una partecipazione media intorno a trentatre rappresentanti dei trentasei enti iscritti all'Open Group.

Per quanto riguarda il livello di partecipazione alle sessioni parallele, ancora si registra un costante ed elevato grado di presenza, riassumibile nella figura sotto riportata:

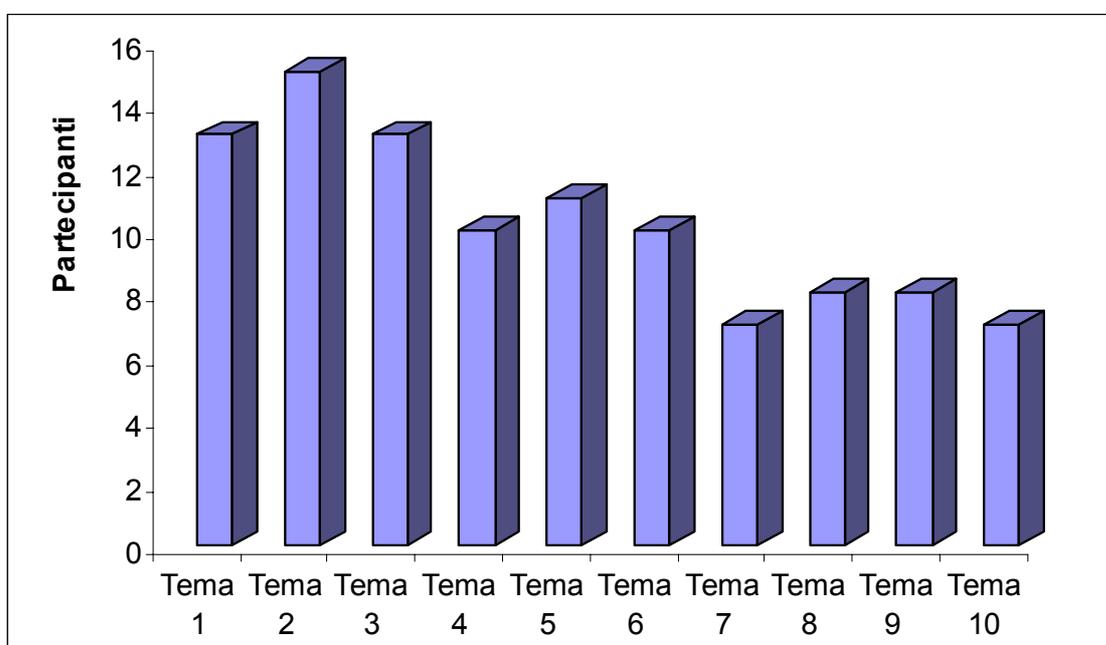


Fig. 1: Partecipanti alle sessioni parallele



La partecipazione complessiva ai diversi incontri è risultata invece come dal diagramma allegato:

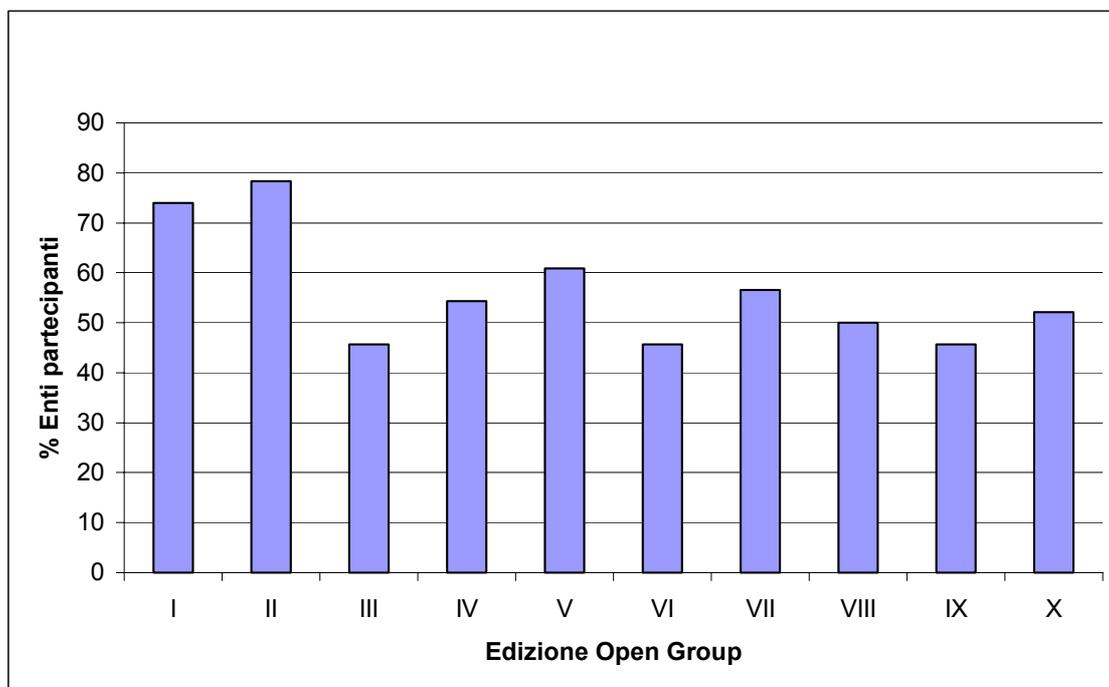


Fig. 2: Andamento della Partecipazione agli Open Group



4. Conclusioni e ipotesi di lavoro future

Si può ritenere dimostrato come l'integrazione tra EMAS ed A21L sia da considerarsi un percorso utile e necessario per l'adeguata evoluzione della sensibilità ambientale e della conseguente efficacia nella attuazione degli interventi che direttamente o indirettamente producono effetti sull'ambiente.

EMAS pone le pubbliche amministrazioni in un rapporto paritetico con le aziende nelle modalità di approccio alle tematiche ambientali e favorisce la costituzione di rapporti non più basati su controllo e repressione ma su una comunione di intenti verso una più corretta pianificazione e gestione del territorio e delle attività produttive che sullo stesso insistono.

Agenda 21 Locale coinvolge gli enti ai diversi livelli di competenza territoriale in un confronto con il pubblico e con tutte le strutture sociali che sono interessate a partecipare attivamente alla verifica della gestione ambientale.

Attraverso EMAS, la pubblica amministrazione opera in linea con un sistema scelto e garantito e ne dà informazione pubblica, contemporaneamente chiamando a partecipare tutta la società, nelle diverse forme di rappresentanza che la stessa può assumere, alla politica ambientale che deve essere condivisa.

Insieme, EMAS ed A21L si rendono garanti della ricerca e del progressivo raggiungimento di un equilibrio socio-economico-ambientale.

Per il futuro sembra di particolare interesse orientare l'impegno alla ricerca di una mediazione tra i limiti di flessibilità consentiti dalle norme regolamentari, specie in materia di certificazione EMAS e la varietà di situazioni riscontrabili nelle diverse amministrazioni, nel territorio, nel sistema sociale: questa rappresenta verosimilmente la sfida più impegnativa da affrontare perché EMAS ed A21 possano operare in un sistema ove siano integrabili il TANDEM amministrativo ed il TANDEM territoriale.