



# 2

## **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 2**

---

**Metodi per l'individuazione dell'ambito  
di registrazione**

---



---

## 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 Alifracò  
*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

<b>1. PREFAZIONE.....</b>	<b>3</b>
<b>2. PARTE INTRODUTTIVA .....</b>	<b>4</b>
2.1 IL RUOLO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE .....	4
2.2 GLI ENTI LOCALI PROVINCIA E COMUNE .....	4
2.2.1 <i>Il tandem amministrativo</i> .....	7
2.3 LIVELLO POLITICO E LIVELLO TECNICO-AMMINISTRATIVO .....	8
2.4 GLI STRUMENTI DI GESTIONE AMBIENTALE PER LE PP.AA.....	12
2.4.1. <i>Il Regolamento EMAS</i> .....	13
2.4.2 <i>L'organizzazione di Agenda 21 locale</i> .....	14
<b>3. PARTE DESCRITTIVA .....</b>	<b>19</b>
3.1 ORIENTAMENTI SULLE ATTIVITÀ CHE POSSONO ESSERE REGistrate EMAS.....	19
3.1.1. <i>Il concetto di entità</i> .....	19
3.1.2 <i>Il concetto di organizzazione</i> .....	20
3.2 LA REGISTRAZIONE EMAS DEGLI ENTI LOCALI .....	20
3.3 GLI ASPETTI AMBIENTALI NEL REGOLAMENTO EMAS .....	22
3.4 STRUTTURA FISICA E STRUTTURA ORGANIZZATIVA .....	23
<b>4. PARTE APPLICATIVA .....</b>	<b>28</b>
4.1 INDIRIZZI SULL'ENTITÀ REGISTRABILE .....	28
4.1.1 <i>Registrazione di una parte dell'Ente</i> .....	31
4.1.2 <i>Registrazione dell'ente nella sua totalità</i> .....	34
4.1.3 <i>Registrazione di Agenda 21 locale</i> .....	38
4.1.4 <i>Altre tipologie di Registrazione</i> .....	38
<b>5. QUESTIONARIO ORIENTATIVO PER LA DEFINIZIONE DELL'AMBITO DI REGISTRAZIONE.....</b>	<b>41</b>





## 1. PRAFAZIONE

Il presente deliverable rientra nella seconda fase operativa prevista dal progetto TANDEM, denominata Workpackage n° 2 (nel seguito WP2).

Il WP2 ha l'obiettivo di delimitare e caratterizzare l'ambito all'interno del quale si deve progettare il SGA. Esso è suddiviso in 3 Tasks:

Analisi Preliminare;  
Elaborazione linee guida;  
Convalida delle linee guida;  
descritti sinteticamente di seguito.

Nell'analisi preliminare le amministrazioni provinciali di Ferrara, Bologna, Parma, Genova e l'amministrazione comunale di Ferrara (Development Group) sono state oggetto di un'indagine tesa a verificare il posizionamento rispetto al Regolamento 761/2001 e quindi il campo di applicazione del sistema (organizzazione e competenze dei settori, funzioni da coinvolgere nella progettazione e nell'attuazione del sistema di gestione, etc.).

Al termine di questa fase è stata elaborata una prima versione delle presenti Linee Guida, che sono relative alla metodologia utilizzata per lo svolgimento dell'indagine e dei conseguenti risultati. Vengono riportati anche gli strumenti propedeutici all'esecuzione di un Questionario Orientativo, tramite il quale le P.A. siano in grado di determinare il proprio posizionamento rispetto ai requisiti del regolamento EMAS e di definire una prima ipotesi di ambito di registrazione, sulla base del quale pianificare un percorso di sviluppo del Sistema di Gestione Ambientale.

Il task 3, fase di convalida delle linee guida così elaborate, è stato teso ad un perfezionamento dello strumento prodotto in sede di Development Group (nel seguito DG) prima del suo invio alla CE. Le sedi in cui è stata testata la metodologia esposta nella bozza definitiva sono provincia e comune di Modena, province di Ancona, Venezia e Bari (Validation Group nel seguito VG).

Presso le suddette amministrazioni sono stati applicati gli strumenti documentali elaborati nella "fase di Sviluppo" al fine di verificarne la validità. Conseguentemente alle osservazioni scaturite nei Local Group (in seguito LG) presso gli enti locali coinvolti dalla "fase di validazione", sono state apportate modifiche e correzioni che hanno condotto ad una revisione dei suddetti documenti e del Deliverable 2 medesimo.

L'esito finale (D2) si propone come punto di riferimento per enti locali simili a quelli coinvolti dal progetto (operanti su un territorio vasto) che, all'interno dell'Unione Europea, intendono aderire ad EMAS.



## 2. PARTE INTRODUTTIVA

### 2.1 *Il ruolo della pubblica amministrazione*

Per definire l'insieme delle attività svolte dall'ente locale che possono essere comprese in un Sistema di Gestione Ambientale è opportuno definire il campo di attività all'interno del quale le Pubbliche Amministrazioni si trovano ad operare e chiarire quale ruolo esse rivestono sul territorio.

Enti locali quali Provincia e Comune sono accomunati da vocazioni simili, riconducibili al governo del territorio. Comune e Provincia sono infatti preposti ad attività di pianificazione, alla programmazione economica e finanziaria, alla regolamentazione degli interventi sul territorio, alla realizzazione di opere pubbliche e di infrastrutture nonché all'assicurazione di una molteplicità di servizi e di controlli sul territorio.

Un ente locale inoltre può essere visto sia come regolatore del mercato sia come consumatore diretto di beni e servizi. Nel primo caso l'ente si impegna alla creazione di condizioni idonee alla promozione di prodotti, servizi e attività in genere, concepiti in un'ottica di sostenibilità. Nel secondo caso può incentivare la produzione di beni e servizi con caratteristiche 'verdi' tramite, per esempio, l'adozione di *Green Procurement* o l'inserimento di considerazioni di carattere ambientale negli appalti pubblici (**Comunicazione Interpretativa (COM 274/2001 del 4.7.2001) sul diritto comunitario degli appalti pubblici**).

D'altro canto all'interno del VI Programma di Azione dell'Unione Europea viene incoraggiata sia la diffusione dei sistemi comunitari di eco-gestione sia la diffusione sino ai cittadini della cultura dello sviluppo sostenibile (tramite strumenti quali l'Agenda XXI locale, per esempio).

Gli enti locali, nel cui statuto rientra sicuramente anche la salvaguardia ambientale, e che, come abbiamo visto, hanno possibilità di influenzare l'ambiente in vari modi, adottando il Regolamento EMAS devono porsi due importanti interrogativi:

quali sono le attività che devo rendere sistematiche e tenere sotto controllo?

quale connubio esiste fra il Regolamento EMAS e gli strumenti ambientali già in essere, siano essi di natura volontaria od obbligatoria?

Il presente documento cercherà di dare risposta al primo quesito e di dare indirizzi, da approfondire nei successivi deliverables, per il secondo.

### 2.2 *Gli enti locali Provincia e Comune*

Comune e Provincia sono enti diversi, sia dal punto di vista delle attività amministrative svolte sia per quanto riguarda le strutture gestite dalle stesse (direttamente connesse alla scala territoriale sulla quale agiscono). E' perciò necessario differenziare gli ambiti per le due diverse tipologie di ente pubblico.

Per inquadrare le peculiarità delle due tipologie di Pubblica Amministrazione è importante fare riferimento al D.L.vo 18 agosto 2000, n. 267 "Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali."





Il T.U. sulle autonomie locali, al TITOLO I - DISPOSIZIONI GENERALI, sancisce l'autonomia delle comunità locali, ordinate in comuni e province.

Il **comune** viene definito come *l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo*, mentre la **provincia** è *l'ente locale intermedio tra comune e regione, rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi, ne promuove e ne coordina lo sviluppo*.

I comuni e le province hanno autonomia statutaria, normativa, organizzativa e amministrativa, nonché autonomia impositiva e finanziaria nell'ambito dei propri statuti e regolamenti e delle leggi di coordinamento della finanza pubblica.

Alla base della titolarità delle funzioni di comuni e province (siano esse proprie o conferite loro con legge dello Stato e della Regione) vi è il principio di sussidiarietà.

Per comprendere a livello organizzativo come vengono regolati gli enti Provincia e Comune è opportuno conoscere due strumenti fondamentali: gli Statuti e i Regolamenti, dei quali le pubbliche amministrazioni devono dotarsi, definiti anch'essi al Titolo I del Testo Unico.

Lo **statuto** *stabilisce le norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente e specifica le attribuzioni degli organi e le forme di garanzia e di partecipazione delle minoranze, i modi di esercizio della rappresentanza legale dell'ente, anche in giudizio. Stabilisce, altresì, i criteri generali in materia di organizzazione dell'ente, le forme di collaborazione fra comuni e province, della partecipazione popolare, del decentramento, dell'accesso dei cittadini, alle informazioni e ai procedimenti amministrativi.*

*Il comune e la provincia adottano **regolamenti** nelle materie di propria competenza ed in particolare per l'organizzazione e il funzionamento delle istituzioni e degli organismi di partecipazione, per il funzionamento degli organi e degli uffici e per l'esercizio delle funzioni.*

Come già esposto, Provincia e Comune sono enti di tipo diverso, ai quali competono funzioni diverse. Tali funzioni sono espresse al TITOLO II - SOGGETTI.

*Spettano al **comune** tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, precipuamente nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico.*

*Il comune, per l'esercizio delle funzioni in ambiti territoriali adeguati, attua forme sia di decentramento sia di cooperazione con altri comuni e con la provincia.*

*Spettano alla **provincia** le funzioni amministrative di interesse provinciale che riguardano vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale nei seguenti settori:*

*a) difesa del suolo, tutela e valorizzazione dell'ambiente e prevenzione delle calamità;*



- b) tutela e valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche;*
- c) valorizzazione dei beni culturali;*
- d) viabilità e trasporti;*
- e) protezione della flora e della fauna parchi e riserve naturali;*
- f) caccia e pesca nelle acque interne;*
- g) organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, rilevamento, disciplina e controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore;*
- h) servizi sanitari, di igiene e profilassi pubblica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale;*
- i) compiti connessi alla istruzione secondaria di secondo grado ed artistica ed alla formazione professionale, compresa l'edilizia scolastica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale;*
- l) raccolta ed elaborazione dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali.*

La provincia, in collaborazione con i comuni e sulla base di programmi da essa proposti, promuove e coordina attività, realizza opere di rilevante interesse provinciale sia nel settore economico, produttivo, commerciale e turistico, sia in quello sociale, culturale e sportivo.

La provincia:

- a) raccoglie e coordina le proposte avanzate dai comuni, ai fini della programmazione economica, territoriale ed ambientale della regione;
- b) concorre alla determinazione del programma regionale di sviluppo e degli altri programmi e piani regionali secondo norme dettate dalla legge regionale;
- c) formula e adotta con riferimento alle previsioni e agli obiettivi del programma regionale di sviluppo propri programmi pluriennali sia di carattere generale che settoriale e promuove il coordinamento dell'attività programmatoria dei comuni.

La provincia, inoltre, ferme restando le competenze dei comuni ed in attuazione della legislazione e dei programmi regionali, predispone ed adotta il *piano territoriale di coordinamento (PTCP)* che determina gli indirizzi generali di assetto del territorio e, in particolare, indica:

- a) le diverse destinazioni del territorio in relazione alla prevalente vocazione delle sue parti;
- b) la localizzazione di massima delle maggiori infrastrutture e delle principali linee di comunicazione;
- c) le linee di intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica ed idraulico-forestale ed in genere per il consolidamento del suolo e la regimazione delle acque;
- d) le aree nelle quali sia opportuno istituire parchi o riserve naturali.

I programmi pluriennali e il piano territoriale di coordinamento sono trasmessi alla regione ai fini di accertarne la conformità agli indirizzi regionali della programmazione socio-economica e territoriale.



La vocazione istituzionale di Comuni e Province, esposta nei paragrafi precedenti, indica chiaramente l'impegno degli enti locali verso la tutela della salute, la salvaguardia e la valorizzazione dell'ambiente, lo sviluppo del territorio.

Tali temi esplicitano in maniera evidente le ricadute sull'intero territorio delle attività svolte da Comuni e Province e il coinvolgimento di tutti i portatori di interesse locali (cittadini, turisti, enti locali, associazioni di categoria, Ong, etc.).

### **2.2.1 Il tandem amministrativo**

In un'ottica di gestione sostenibile del territorio, l'adozione di un SGA da parte di un ente non può non avere ripercussioni sugli enti sott'ordinati. Infatti l'adozione, quale riferimento, di criteri di eccellenza in ottica ecoefficiente, richiede un impegno considerevole nel perseguimento di obiettivi di miglioramento della qualità ambientale. Ad esempio, se una Provincia risulta particolarmente attenta nella predisposizione dei documenti di pianificazione territoriale di propria competenza, i Comuni che si dovranno conformare ad esso godranno i benefici (e subiranno le restrizioni) di tali scelte. E' perciò ragionevole prevedere un'integrazione delle politiche ambientali tra le due tipologie di enti e possibili richiami nel caso entrambe adottino un SGA conforme ad EMAS.

D'altro canto le scelte di un ente possono avere riflessi, ed è auspicabile che ciò si verifichi, non solo sugli enti sott'ordinati ma anche sugli altri enti. Possono infatti attuarsi effetti trainanti da parte dell'ente particolarmente attento alla gestione ambientale e innescarsi meccanismi di emulazione da parte di altri enti.

L'interferenza, anche amministrativa, tra diversi enti nell'ambito delle proprie funzioni istituzionali può avvenire:

- in modo parziale da parte di enti con competenze diverse che operino su porzioni comuni di territorio (es. Regione, Provincia e Comune operano tutti nel territorio comunale);
- da parte di enti aventi le stesse funzioni istituzionali che operino in un territorio che, per un determinato aspetto, sia omogeneo e che pertanto nell'ambito della programmazione e gestione dovrebbe essere considerato come un'entità organica anche se in realtà divisa dal punto di vista amministrativo;
- come combinazione delle precedenti situazioni.

Uno degli obiettivi del progetto TANDEM è proprio quello di proporre approcci metodologici per sviluppare sinergie tra enti operanti su uno stesso territorio.

Dal momento che i limiti amministrativi non coincidono con soglie di carattere fisico, affinché una politica di gestione del territorio risulti efficace, è necessario che essa venga applicata in maniera coerente con gli obiettivi prefissati sul contesto locale pur da soggetti aventi competenze diverse. In sede di Programmazione Ambientale del miglioramento sarebbe perciò opportuno che i momenti decisionali venissero condivisi tra gli enti locali che insistono sullo stesso territorio.



Accordi di programma tra soggetti diversi potrebbero così risultare uno strumento molto forte del sistema e costituirebbero il punto focale del "tandem amministrativo".

Chiaramente questo tipo di considerazioni valgono solo per quanto riguarda l'attività pianificatoria/programmatoria e i servizi sul territorio, mentre risultano difficilmente realizzabili sinergie ed analogie relativamente alla gestione interna dell'organizzazione e delle strutture di competenza.

### **2.3 Livello politico e livello tecnico-amministrativo**

Le attività svolte da Provincia e Comune si posizionano su un duplice livello; si tratta infatti di competenze di carattere politico e di competenze di tipo tecnico-gestionale. Sono preposti allo svolgimento delle suddette funzioni soggetti diversi. Anche in questo caso, ruoli e responsabilità sono espressi nel D.L.vo 18 agosto 2000, n. 267 "Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali."

Al TITOLO III - ORGANI, vengono definiti gli "Organi di governo" del comune e della provincia:

Sono organi di governo del comune **il consiglio, la giunta, il sindaco.**

Sono organi di governo della provincia **il consiglio, la giunta, il presidente.**

#### **Consiglio**

*Il funzionamento dei consigli, nel quadro dei principi stabiliti dallo statuto, e' disciplinato dal regolamento, approvato a maggioranza assoluta, che prevede, in particolare, le modalità per la convocazione e per la presentazione e la discussione delle proposte.*

I consigli sono dotati di autonomia funzionale e organizzativa. Con norme regolamentari i comuni e le province fissano le modalità per fornire ai consigli servizi, attrezzature e risorse finanziarie.

Il consiglio è l'organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo e ha competenza limitatamente ai seguenti atti fondamentali:

- a) statuti dell'ente e delle aziende speciali, regolamenti, criteri generali in materia di ordinamento degli uffici e dei servizi;
- b) programmi, relazioni previsionali e programmatiche, piani finanziari, programmi triennali e elenco annuale dei lavori pubblici, bilanci annuali e pluriennali e relative variazioni, rendiconto, piani territoriali ed urbanistici, programmi annuali e pluriennali per la loro attuazione, eventuali deroghe ad essi, pareri da rendere per dette materie;
- c) convenzioni tra i comuni e tra i comuni e la provincia, costituzione e modificazione di forme associative;
- d) istituzione, compiti e norme sul funzionamento degli organismi di decentramento e di partecipazione;
- e) assunzione diretta dei pubblici servizi, costituzione di istituzioni e aziende speciali, concessione dei pubblici servizi, partecipazione dell'ente locale a società di



- capitali, affidamento di attività o servizi mediante convenzione;
- f) istituzione e ordinamento dei tributi, con esclusione della determinazione delle relative aliquote; disciplina generale delle tariffe per la fruizione dei beni e dei servizi;
  - g) indirizzi da osservare da parte delle aziende pubbliche e degli enti dipendenti, sovvenzionati o sottoposti a vigilanza;
  - h) contrazione dei mutui non previsti espressamente in atti fondamentali del consiglio comunale ed emissione dei prestiti obbligazionari;
  - i) spese che impegnino i bilanci per gli esercizi successivi, escluse quelle relative alle locazioni di immobili ed alla somministrazione e fornitura di beni e servizi a carattere continuativo;
  - l) acquisti e alienazioni immobiliari, relative permuta, appalti e concessioni che non rientrino in funzioni e servizi di competenza della giunta, del segretario o di altri funzionari;
  - m) definizione degli indirizzi per la nomina e la designazione dei rappresentanti del comune presso enti, aziende ed istituzioni, nonché nomina dei rappresentanti del consiglio presso enti, aziende ed istituzioni ad esso espressamente riservata dalla legge.

Il consiglio partecipa anche alla definizione, all'adeguamento e alla verifica periodica dell'attuazione delle linee programmatiche da parte del sindaco o del presidente della provincia e dei singoli assessori.

### **Giunta**

Il sindaco e il presidente della provincia nominano i componenti della giunta, tra cui un vicesindaco e un vicepresidente, e ne danno comunicazione al consiglio.

Il sindaco o il presidente della provincia, sentita la giunta, presenta al consiglio le linee programmatiche relative alle azioni e ai progetti da realizzare nel corso del mandato.

La giunta comunale e la giunta provinciale sono composte rispettivamente dal sindaco e dal presidente della provincia, che le presiedono, e da un numero di assessori, stabilito dagli statuti, che non deve essere superiore a un terzo, arrotondato aritmeticamente, del numero dei consiglieri comunali e provinciali.

La giunta collabora con il sindaco o con il presidente della provincia nel governo del comune o della provincia ed opera attraverso deliberazioni collegiali.

La giunta compie tutti gli atti rientranti nelle funzioni degli organi di governo, che non siano riservati dalla legge al consiglio e che non ricadano nelle competenze, previste dalle leggi o dallo statuto, del sindaco o del presidente della provincia o degli organi di decentramento; collabora con il sindaco e con il presidente della provincia nell'attuazione degli indirizzi generali del consiglio; riferisce annualmente al consiglio sulla propria attività e svolge attività propositive e di impulso nei confronti dello stesso.

E' infine di competenza della giunta l'adozione dei regolamenti sull'ordinamento degli



uffici e dei servizi, nel rispetto dei criteri generali stabiliti dal consiglio.

### **Sindaco e Presidente della Provincia**

Il sindaco e il presidente della provincia sono gli organi responsabili dell'amministrazione del comune e della provincia.

Il sindaco e il presidente della provincia rappresentano l'ente, convocano e presiedono la giunta e il consiglio, sovrintendono al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti.

Essi esercitano le funzioni loro attribuite dalle leggi, dallo statuto e dai regolamenti e sovrintendono altresì all'espletamento delle funzioni statali e regionali attribuite o delegate al comune e alla provincia.

In caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale le ordinanze contingibili e urgenti sono adottate dal sindaco, quale rappresentante della comunità locale.

Il sindaco e il presidente della provincia nominano i responsabili degli uffici e dei servizi, attribuiscono e definiscono gli incarichi dirigenziali e quelli di collaborazione esterna.

L'ordinamento degli uffici e dei ruoli pertinenti le attività di carattere tecnico - amministrativo sono riportate al TITOLO IV - ORGANIZZAZIONE E PERSONALE.

Gli enti locali disciplinano, con propri regolamenti, in conformità allo statuto, l'ordinamento generale degli uffici e dei servizi, in base a criteri di autonomia, funzionalità ed economicità di gestione e secondo principi di professionalità e responsabilità.

La potestà regolamentare degli enti locali si esercita nelle seguenti materie:

- a) responsabilità giuridiche attinenti ai singoli operatori nell'espletamento delle procedure amministrative;
- b) organi, uffici, modi di conferimento della titolarità dei medesimi;
- c) principi fondamentali di organizzazione degli uffici;
- d) procedimenti di selezione per l'accesso al lavoro e di avviamento al lavoro;
- e) ruoli, dotazioni organiche e loro consistenza complessiva;
- f) garanzia della libertà di insegnamento ed autonomia professionale nello svolgimento dell'attività didattica, scientifica e di ricerca;
- g) disciplina della responsabilità e delle incompatibilità tra impiego nelle pubbliche amministrazioni ed altre attività e casi di divieto di cumulo di impieghi e incarichi pubblici.

### **Segretari comunali e provinciali**

Il segretario comunale e provinciale svolge compiti di collaborazione e funzioni di assistenza giuridico-amministrativa nei confronti degli organi dell'ente in ordine alla conformità dell'azione amministrativa alle leggi, allo statuto ed ai regolamenti.

Il sindaco e il presidente della provincia disciplinano i rapporti tra il segretario ed il direttore generale.

Il segretario sovrintende allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti e ne coordina l'attività (salvo quando il sindaco e il presidente della provincia abbiano nominato il direttore generale).



Il segretario inoltre:

- a) partecipa con funzioni consultive, referenti e di assistenza alle riunioni del consiglio e della giunta e ne cura la verbalizzazione;
- c) può rogare tutti i contratti nei quali l'ente è parte ed autenticare scritture private ed atti unilaterali nell'interesse dell'ente;
- e) esercita le funzioni di direttore generale qualora questo non sia stato nominato.

### **Dirigenti ed incarichi**

Spetta ai dirigenti la direzione degli uffici e dei servizi secondo i criteri e le norme dettati dagli statuti e dai regolamenti. Questi si uniformano al principio per cui i poteri di indirizzo e di controllo politico-amministrativo spettano agli organi di governo, mentre la gestione amministrativa, finanziaria e tecnica è attribuita ai dirigenti mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo.

Spettano ai dirigenti tutti i compiti, compresa l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi, che impegnano l'amministrazione verso l'esterno (non compresi tra le funzioni di indirizzo e controllo politico-amministrativo degli organi di governo dell'ente o non rientranti tra le funzioni del segretario o del direttore generale).

Sono attribuiti ai dirigenti tutti i compiti di attuazione degli obiettivi e dei programmi definiti con gli atti di indirizzo adottati dai medesimi organi tra i quali in particolare, secondo le modalità stabilite dallo statuto o dai regolamenti dell'ente:

- a) la presidenza delle commissioni di gara e di concorso;
- b) la responsabilità delle procedure d'appalto e di concorso;
- c) la stipulazione dei contratti;
- d) gli atti di gestione finanziaria, ivi compresa l'assunzione di impegni di spesa;
- e) gli atti di amministrazione e gestione del personale;
- f) i provvedimenti di autorizzazione, concessione o analoghi;
- g) tutti i provvedimenti di sospensione dei lavori, abbattimento e riduzione in pristino di competenza comunale, nonché i poteri di vigilanza edilizia e di irrogazione delle sanzioni amministrative previsti dalla vigente legislazione statale e regionale in materia di prevenzione e repressione dell'abusivismo edilizio e paesaggistico-ambientale;
- h) le attestazioni, certificazioni, comunicazioni, diffide, verbali, autenticazioni, legalizzazioni ed ogni altro atto costituente manifestazione di giudizio e di conoscenza.

I dirigenti sono direttamente responsabili, in via esclusiva, in relazione agli obiettivi dell'ente, della correttezza amministrativa, della efficienza e dei risultati della gestione.

### **Direttore generale**

Il sindaco nei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti e il presidente della provincia, previa deliberazione della giunta comunale o provinciale, possono nominare un direttore generale, al di fuori della dotazione organica e con contratto a tempo determinato, e secondo criteri stabiliti dal regolamento di organizzazione



degli uffici e dei servizi, che provvede ad attuare gli indirizzi e gli obiettivi stabiliti dagli organi di governo dell'ente, secondo le direttive impartite dal sindaco o dal presidente della provincia, e che sovrintende alla gestione dell'ente, perseguendo livelli ottimali di efficacia ed efficienza. Compete in particolare al direttore generale la predisposizione del piano dettagliato di obiettivi nonché la proposta di piano esecutivo di gestione. A tali fini al direttore generale rispondono, nell'esercizio delle funzioni loro assegnate, i dirigenti dell'ente, ad eccezione del segretario del comune e della provincia.

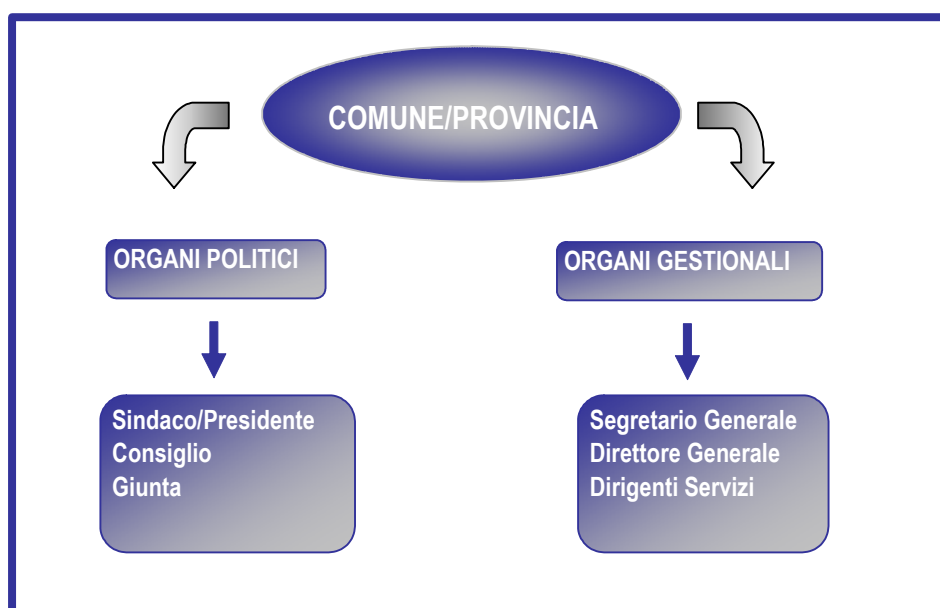


Fig. 2.1 Organi di governo e di gestione.

#### **2.4 Gli strumenti di gestione ambientale per le PP.AA.**

Gli anni '90 sono stati contrassegnati da numerose iniziative, in ambito internazionale, rivolte alla promozione della sostenibilità ambientale e alla definizione di strumenti attuativi di tale principio. A livello mondiale la Conferenza delle Nazioni Unite, svoltasi a Rio de Janeiro nel 1992, ha dato il via alla definizione di strategie ambientali compatibili con lo sviluppo economico e sociale dei diversi paesi, affermando la necessità di azioni a raggio locale con il consenso esteso di tutti gli attori gravitanti sul sistema territoriale interessato.

In questo ambito nascono e si sviluppano strumenti di gestione ambientale quali il Regolamento EMAS e l'Agenda 21 locale. Il primo è una norma comunitaria ad adesione volontaria che promuove l'efficienza ambientale di un'organizzazione valorizzandone la responsabilità verso la tutela dell'ambiente; il secondo incoraggia la definizione di un piano di azione ambientale da adottare a livello locale, che consenta l'attuazione di obiettivi di sostenibilità globali estesi al territorio di competenza della Pubblica Amministrazione.





### 2.4.1. Il Regolamento EMAS

Il sistema comunitario di ecogestione e audit è stato istituito nel 1993 con il Regolamento della Comunità Europea n. 1836/93 (EMAS), destinato inizialmente al solo settore industriale. Con l'emanazione del nuovo Regolamento CE n. 761/2001, denominato EMAS II, l'applicazione viene estesa a tutte le organizzazioni produttive ed economiche, quindi non solo al mondo industriale ma anche a quello dei servizi e degli enti pubblici.

La conoscenza degli impatti che le attività svolte dall'organizzazione determinano sull'ambiente locale rappresenta il punto di partenza per l'adesione al sistema introdotto dal regolamento EMAS.

Occorre sviluppare un'**analisi ambientale** documentata che permetta di individuare e valutare gli aspetti ambientali rilevanti connessi con le attività svolte, esaminare la relazione tra gli aspetti individuati e l'organizzazione gestionale delle attività, fare un bilancio delle prestazioni ambientali e fornire le indicazioni necessarie per stabilire le priorità, gli obiettivi e i programmi ambientali nel sito considerato. Lo scopo dell'analisi è, quindi, quello di evidenziare le principali criticità ambientali dell'organizzazione e di consentire l'individuazione di una politica ambientale da cui discendono i programmi e il sistema di gestione ambientale.

Sulla base del rapporto di analisi e dei propri orientamenti l'organizzazione dunque stabilisce una **politica ambientale**, evidenziando i principi d'azione fondamentali in campo ambientale. Il documento non può limitarsi al rispetto delle disposizioni di legge vigenti, ma dovrà comprendere una serie di impegni per il miglioramento dell'efficienza ambientale delle attività svolte.

L'attuazione dei principi ispiratori della politica ambientale si concretizza nella stesura di **obiettivi e programmi ambientali**.

Il **Sistema di Gestione Ambientale (SGA)** verrà quindi sviluppato sulla base dei requisiti indicati dal Regolamento stesso in allegato I, che riporta integralmente i contenuti della norma ISO 14001, attivando il circolo virtuoso del miglioramento continuo che consente di pianificare le azioni, realizzarle, verificare i risultati raggiunti e decidere se mantenere o modificare le decisioni adottate in fase di pianificazione. L'efficacia del Sistema si fonda sulla corretta conduzione delle fasi preliminari, cioè l'individuazione degli aspetti ambientali attraverso l'Analisi e il mantenimento della piena conformità alla normativa ambientale in vigore.

Un altro aspetto che contraddistingue il sistema di ecogestione comunitario rispetto ad altri standard ambientali è il peso che viene data alla comunicazione e alla trasparenza verso l'esterno. Questo intento si concretizza con la presentazione di una **dichiarazione ambientale** pubblica, convalidata da verificatori indipendenti, e attraverso un dialogo continuo con il pubblico e le parti interessate.

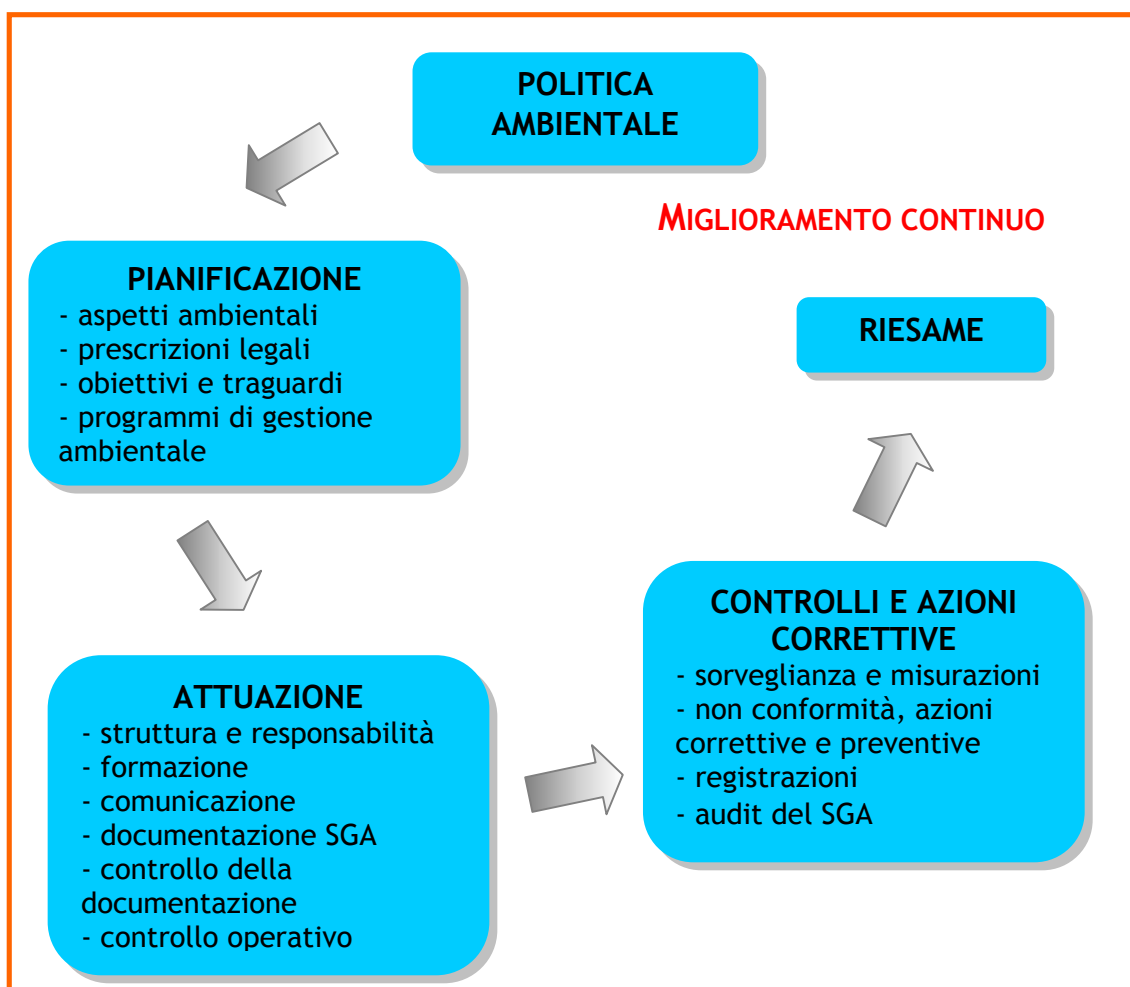


Fig. 2.2 Requisiti del Sistema di Gestione Ambientale

#### 2.4.2 L'organizzazione di Agenda 21 locale

"L'agenda 21 locale è essenzialmente un **processo** strategico necessario per incoraggiare e controllare lo sviluppo sostenibile. L'allestimento, la **gestione** e l'attuazione di questo processo necessitano di tutte le capacità e gli strumenti di cui possono disporre un'autorità locale e la sua collettività" (D.G. XI, 1996). Sviluppo sostenibile e quindi intersettoriale, in quanto le "questioni ambientali" hanno conseguenze più o meno dirette su salute umana, qualità della vita, aspetti economici.

All'interno di Agenda 21, Piano di azione delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile del XXI secolo, approvato da 173 governi alla Conferenza su Ambiente e sviluppo di Rio de Janeiro del 1992, viene riconosciuto proprio alle autorità locali un ruolo fondamentale nella realizzazione dell'obiettivo dello sviluppo sostenibile:"... *Le autorità locali infatti, costruiscono, mantengono, e rinnovano le infrastrutture economiche, sociali e ambientali, sovrintendono ai processi di pianificazione,*



*stabiliscono politiche e regolamentazioni ambientali e concorrono all'attuazione delle politiche ambientali nazionali e regionali. Quale livello di governo più vicino alla società civile, giocano un ruolo vitale nel sensibilizzare e nell'educare la propria comunità e nel dare risposte ad essa in materia di sviluppo sostenibile ...”.*

All'interno del capitolo 28 di tale documento viene rivolto un preciso appello affinché ciascuna comunità intraprenda un percorso locale per tradurre gli obiettivi generali di Agenda 21 in programmi ed obiettivi concreti e specifici della propria realtà; tale iniziativa spetta logicamente alle Autorità locali viste come le sole in grado di coinvolgere e coordinare tutti gli attori sociali ed economici del territorio.

Ogni Autorità locale, o associazione di autorità locali, può intraprendere un percorso di A21L sottoscrivendo la Carta di Aalborg<sup>1</sup> ed impegnarsi a definire ed attuare un piano di azione locale che abbia come obiettivo uno sviluppo sostenibile.

## Il processo

All'interno della Carta di Aalborg (parte terza) vengono proposte una serie di fasi sequenziali da percorrere per arrivare alla definizione di un Piano di azione locale il più possibile partecipato e condiviso; tali fasi vengono illustrate nella figura 2.3.

Nell'ambito delle varie fasi del processo appaiono particolarmente degne di attenzione per gli amministratori locali le seguenti:

**Attivazione del processo** - il percorso nasce concretamente con l'adesione formale dell'Ente locale alla carta di Aalborg ed ai principi dello sviluppo sostenibile: tale passaggio, che segna l'attivazione del processo, richiede un provvedimento deliberativo che dimostri l'impegno concreto dell'Ente. Contemporaneamente ha inizio la fase di informazione/formazione dei Decisori Sociali Locali, dei dirigenti e funzionari dell'Ente locale. Appare opportuno verificare preventivamente se l'organizzazione politica, amministrativa e tecnica dell'autorità locale sia consona allo sviluppo dei processi di Agenda 21 in relazione a considerazioni sulle dinamiche

interne e sul grado di preparazione tecnica dei funzionari che saranno coinvolti: va verificato in particolare il livello comunicativo tra i vari settori dell'Ente e la loro capacità di interfacciarsi senza agire a compartimenti stagni.

La decisione di aderire al processo dovrebbe avvenire in maniera consapevole da parte di tutti gli organi della Pubblica amministrazione. Il processo andrà ad adeguarsi alla dimensione fisica della comunità locale e alle competenze e responsabilità dell'autorità locale interessata: ai livelli più elevati di governo verrà assegnato un ruolo di coordinamento e di stimolo, mentre i livelli inferiori dovranno soprattutto sperimentare un diffuso coinvolgimento della comunità locale.

**Individuazione e coinvolgimento dei cittadini e degli stakeholders** - la fase di comunicazione e informazione dei cittadini e di allestimento degli incontri con i diversi soggetti portatori di interessi locali sul territorio deve essere finalizzata ad ottenere il più ampio coinvolgimento possibile. Appare chiaro come anche in questa

<sup>1</sup> Il testo integrale della Carta di Aalborg è disponibile all'indirizzo <http://www.sustainable-cities.org/121.htm>



fase sia importante un coinvolgimento diretto di tutti i servizi / settori facenti parte dell'Ente pubblico in quanto ciascuno di essi appare in grado di gestire in maniera più efficace il coinvolgimento di coloro i quali tramite il proprio operato rappresentano gli stakeholders di riferimento.

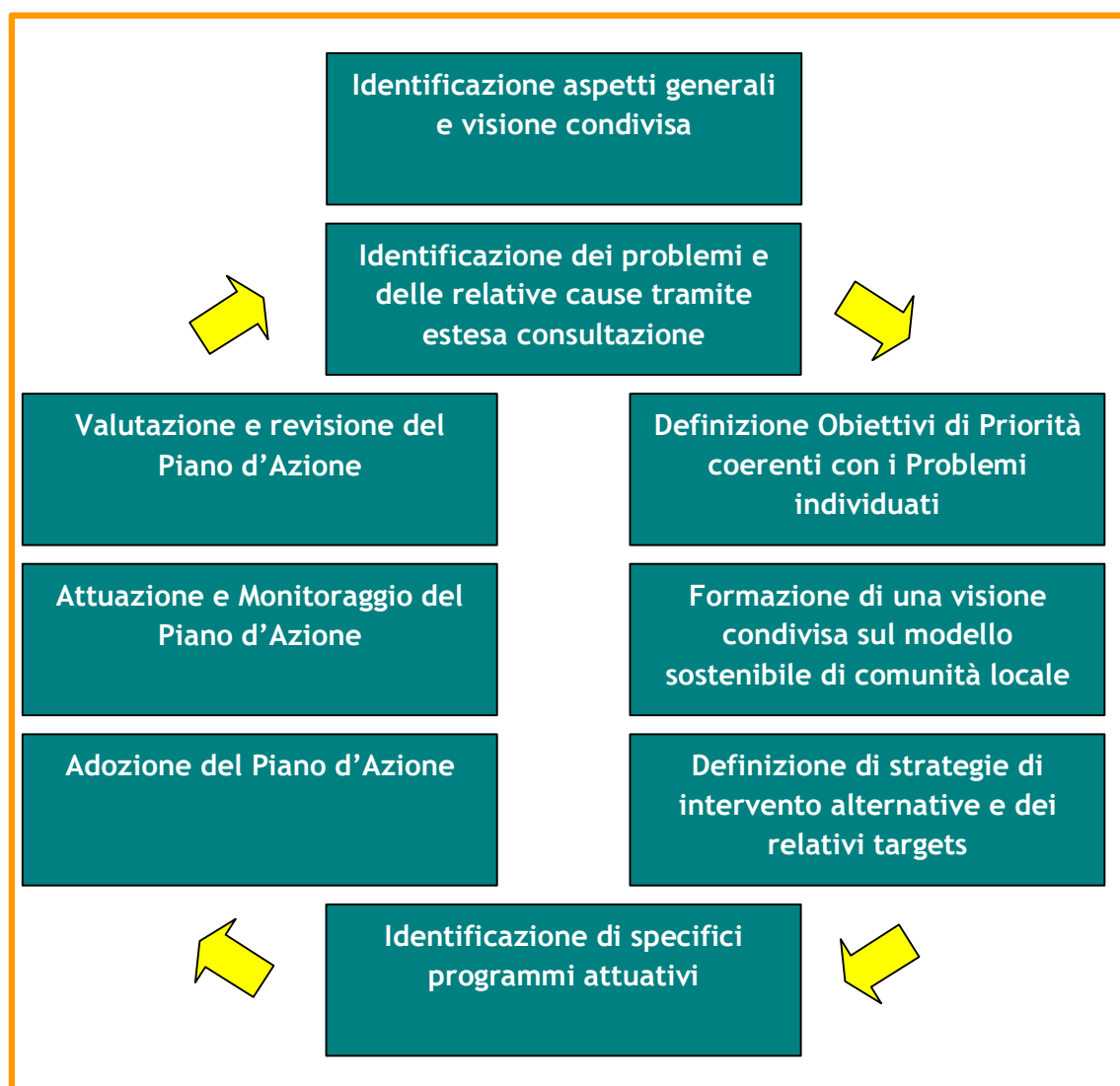


Fig. 2.3 Le fasi del processo A21L

**Costituzione e gestione del Forum** - è l'elemento centrale del processo di partecipazione e condivisione che caratterizza l'organizzazione A21L. Coinvolge tutte le organizzazioni e i soggetti portatori di interessi legittimi e rappresentativi della realtà locale sociale, culturale, ambientale ed economica: Università, Aziende municipalizzate, Consorzi di bonifica, ASL, Associazioni di categoria, Associazioni di volontariato, Organizzazioni sindacali, Banche, Stampa, Enti Parco, ecc. Il Forum è



organizzato in gruppi di lavoro tematici chiamati ad elaborare la propria visione sostenibile. Si ritiene opportuno che rappresentanti dell'autorità locale presidino ciascun gruppo in relazione all'oggetto tematico del tavolo.

Le proposte emerse dal Forum (Piano di Azione Ambientale) dovranno diventare la base di riferimento nei processi decisionali dell'Ente.

**Approvazione del Piano di Azione Ambientale** - rappresenta l'altro passaggio politico dopo l'adesione alla Carta di Aalborg: il piano di Azione, scaturito dai lavori dei tavoli tematici interni al Forum, andrebbe approvato dall'autorità locale tramite provvedimento deliberativo.

### **Gli attori**

Relativamente agli attori coinvolti nel processo possono essere individuate quattro categorie in relazione al grado di responsabilità rispetto le azioni da compiere o alle decisioni da prendere durante processo di A21L.

**Livello politico dell'Autorità Locale** - è quella componente dell'autorità locale che rappresenta l'organo decisionale: esso determina in gran parte le politiche, gli interventi e i relativi impegni di spesa. Ad essa spetta l'impulso iniziale tramite il sostegno all'iniziativa A21L sul piano formale e su quello finanziario, oltre all'approvazione formale (tramite atti deliberativi) dei risultati di ogni singola fase del processo. La coerenza di intenti e di interessi tra questa componente dell'Ente e quella amministrativa va tenuta particolarmente in considerazione poiché da essa può in gran parte dipendere il consenso dei componenti del Forum per l'attuazione del Piano di Azione ambientale.

Generalmente, se non nel caso di comunità molto piccole, non è direttamente presente nel Forum.

**Livello Amministrativo dell'Autorità locale** - è quella componente dell'autorità locale impegnata quotidianamente nella fornitura di servizi e in attività di controllo, regolamentazione e pianificazione influenzando quindi più o meno direttamente sull'ambiente locale: spesso è direttamente responsabile della formazione nonché dell'attuazione della Politica ambientale locale.

Il numero e la preparazione dei funzionari/dirigenti coinvolti varia da Ente a Ente anche in relazione alle scelte di impostazione relativamente alla conduzione del Processo di A21L (gestito da un singolo assessorato o da un network tra diversi assessorati): spetta a loro l'azione di coinvolgimento dell'opinione pubblica e di tutti gli attori locali finalizzata all'istituzione del Forum. Il loro sarà poi un ruolo attivo anche all'interno del Forum stesso: dovranno fornire supporto tecnico, compiere attività di monitoraggio, mantenere i contatti con i partecipanti oltre ad apportare il loro contributo in materia di fornitori di servizi sulla base dell'esperienza maturata, di responsabili del controllo ambientale, organizzatori di iniziative, etc.

C'è poi da considerare il ruolo di eventuali Autorità di natura sovralocale rispetto al luogo di realizzazione del processo (Provincia per Comune, Regione per Provincia; etc.); in quanto detentori di informazioni non disponibili su scala locale ma non per



questo di minore rilevanza (disponibilità di risorse su specifici temi, definizione di politiche con future importanti ricadute locali) appare quanto mai auspicabile un loro coinvolgimento nel processo.

**Il Forum** - rappresenta l'elemento centrale del processo di partecipazione e condivisione per arrivare alla definizione delle politiche di sviluppo sostenibile a livello locale. Al suo interno, oltre all'Autorità locale, troviamo tutti i soggetti rappresentativi della realtà culturale, economica, sociale ed ambientale locale (stakeholders). E' un organo di coordinamento la cui composizione deve essere il più possibile adattata alla realtà locale: una volta istituito dovrà definire tutta una serie di modalità operative funzionali alla conduzione del processo: eventuale presidenza, argomenti di discussione, frequenza degli incontri, sede, modalità e responsabilità della redazione di verbali, procedure interne, etc.

Il Forum può supportare e influenzare il livello politico dell'Autorità locale nelle decisioni ambientali ma non può sostituirlo in quanto, non essendo eletto dalla cittadinanza, non ha tale legittimazione: la presenza all'interno del forum delle diverse forze politiche può garantire tuttavia l'assunzione credibile di impegni da parte dei raggruppamenti politici locali.

Una volta arrivati alla definizione del Piano di Azione e alla sua adozione formale da parte del livello politico dell'Autorità locale, è importante non considerare esaurito il ruolo del Forum che non va delegittimato ma anzi coinvolto direttamente nella predisposizione degli strumenti di attuazione, monitoraggio e valutazione ed infine revisione del Piano stesso in relazione agli obiettivi raggiunti.

**Comunità** - Rappresenta l'insieme più vasto di tutte quelle realtà economiche, sociali, culturali e ambientali che all'interno del Forum dovrebbero essere globalmente rappresentate. Costituisce il fruitore finale del processo.

### **L'Ambito di registrazione**

La delimitazione e la caratterizzazione dell'ambito all'interno del quale una Pubblica Amministrazione deve progettare il proprio sistema di gestione ambientale deve tenere conto dell'Agenda XXI locale ?

E' anche (e soprattutto) a questa domanda che si vuole rispondere nel presente documento.



### 3. PARTE DESCRITTIVA

Nella parte introduttiva si sono riassunte, ai fini di una maggiore chiarezza, sia le funzioni alle quali i Comuni e le Province sono preposti sia la strutturazione dell'organizzazione Agenda XXI locale. Soprattutto ci si è posti due domande chiave:

- ⇒ Quali sono le attività, e quindi le funzioni coinvolte, che devo considerare all'interno di un sistema di gestione ambientale e tenere sotto controllo?
- ⇒ La delimitazione e la caratterizzazione dell'ambito all'interno del quale una Pubblica Amministrazione deve progettare il proprio sistema di gestione ambientale include e in che modo il processo di Agenda XXI locale?

Per poter dare risposta ai suddetti quesiti si deve attentamente dare interpretazione del concetto di "organizzazione" e di "entità" definiti nel Regolamento EMAS e nella norma ISO14001.

Per definire ciò che viene chiamato "ambito di registrazione" è, dunque, opportuno fare riferimento a quanto viene espresso in proposito nei due standard di riferimento attualmente in vigore per lo sviluppo di Sistemi di Gestione ambientale: il Regolamento n. 761/2001 - EMAS e la Norma UNI EN ISO 14001. Particolare attenzione viene prestata anche alla Decisione CE n. 681 del 7 settembre 2001 relativa proprio agli orientamenti sulle entità registrabili secondo il Regolamento EMAS.

#### **3.1 Orientamenti sulle attività che possono essere registrate EMAS**

Il principale riferimento per la definizione degli ambiti di registrazione è costituito dalla *"Decisione della commissione del 7 settembre 2001 relativa agli orientamenti per l'attuazione del regolamento (CE) n. 761/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio sull'adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS)"*.

Al suo interno vengono presentate linee di indirizzo e specifiche per la definizione di otto tipologie di organizzazioni e di entità che possono partecipare al Sistema di Ecogestione ed Audit, tra cui le pubbliche amministrazioni.

In quest'ottica rivestono un importante ruolo i concetti di "entità" e di "organizzazione", che meritano un approfondimento. Nel seguito vengono così riportate le relative definizioni desunte dalle fonti normative di riferimento.

##### **3.1.1. Il concetto di entità**

Definizione desunta dall'Allegato I alla Decisione della commissione 2001/681/CE:  
*sito o suddivisione, organizzazione, parte o gruppo di organizzazioni che intendono chiedere la registrazione sotto un unico numero di registrazione.*



### 3.1.2 Il concetto di organizzazione

Definizione desunta dal Regolamento EMAS (Art. 2, comma 7):

*società, azienda, impresa, autorità o istituzione o parte o combinazione di esse, con o senza personalità giuridica pubblica o privata, con amministrazione e funzioni proprie.*

*L'entità da registrare come organizzazione ai sensi di EMAS è concordata con il verificatore ambientale e, se del caso, con gli organismi competenti tenendo conto degli orientamenti della Commissione, stabiliti conformemente alla procedura di cui all'articolo 14 paragrafo 2, ma non deve superare i confini di uno Stato membro. La più piccola entità da considerare corrisponde a un sito. In circostanze eccezionali riconosciute dalla Commissione conformemente alla procedura di cui all'articolo 14 paragrafo 2, l'entità da considerare per la registrazione EMAS può essere inferiore a un sito, come ad esempio, una suddivisione con funzioni proprie.*

Definizione desunta dalla Norma ISO14001 (punto 3.12):

*gruppo, società, azienda, impresa, ente o istituzione, ovvero loro parti o combinazioni, associata o meno, pubblica o privata, che abbia una propria struttura funzionale ed amministrativa.*

Risulta evidente come la definizione di organizzazione nei due principali standard di riferimento per i SGA sia molto simile e ponga l'accento sulle "funzioni e amministrazione proprie"; concetti di riferimento per l'applicazione dei SGA alle pubbliche amministrazioni e, ancor più, a parti di esse.

Quindi, sia per ISO 14001 che per EMAS, la scelta di certificare o registrare un settore, un servizio, un dipartimento o comunque una parte dell'organizzazione complessiva, deve basarsi soprattutto sull'analisi dell'autonomia funzionale ed amministrativa, come meglio specificato nel capitolo 4.

Pertanto va evidenziata una essenziale differenza tra le definizioni; infatti sembra chiaro che in EMAS sia possibile registrare anche entità prive di personalità giuridica e parti o gruppi di organizzazioni.

Quindi, mentre per ISO 14001 sembra formalmente impossibile certificare, ad esempio, un gruppo di aziende o di PA, per EMAS questa operazione risulta teoricamente possibile, a patto che vi siano amministrazioni e funzioni proprie.

### 3.2 La Registrazione EMAS degli Enti locali

Particolarmente importante, per i nostri fini, è quindi la Decisione CE n. 681 del 7 settembre 2001 che è mirata proprio a fornire indicazioni sull'applicazione del Regolamento 761/2001 in alcune (non certamente tutte) situazioni in cui la scelta dell'entità da registrare o l'approccio da adottare non risulta immediato.

In particolare, per quello che riguarda le P.A. si riporta un estratto dall'allegato I della suddetta Decisione CE:





#### **Punto 8. AUTORITA' LOCALI E ISTITUZIONI GOVERNATIVE**

*Quando un'organizzazione che chiede la registrazione EMAS è un'istituzione pubblica, è importante dichiarare che gli aspetti ambientali indiretti, come quelli derivanti ad esempio dalle politiche dell'autorità, possono essere più importanti e quindi i problemi da considerare non possono essere limitati soltanto alla struttura organizzativa di gestione e agli aspetti ambientali diretti associati. Le responsabilità politiche di una amministrazione pubblica sono infatti legate alla gestione del territorio e alla qualità della vita, presente e futura, dei cittadini sotto la sua responsabilità. Per alcune autorità locali o istituzioni governative, data la complessità della gestione e degli aspetti da considerare, può essere possibile accettare una registrazione separata di parti di tali organizzazioni. In questo caso, l'informazione del pubblico e l'uso del logo non devono essere ambigui e devono riferirsi unicamente e soltanto al ramo o all'unità specifici registrati. E' consigliabile che queste organizzazioni stabiliscano una politica ambientale di riferimento cui possa far capo ciascuna parte dell'organizzazione.*

#### Indicazioni sulle componenti da tenere in considerazione

*Relativamente alle attività che devono essere considerate all'interno del Sistema di Gestione Ambientale, la Decisione fornisce un ulteriore supporto, proponendo un elenco indicativo di elementi da tenere in considerazione:*

- *Consultazione e consenso dei cittadini;*
- *Sviluppo economico e compatibilità ambientale;*
- *Valutazione di scelte strategiche alternative e relative priorità;*
- *Piani territoriali e obiettivi misurabili e responsabilità connesse;*
- *Verifica continua e monitoraggio del piano ambientale;*
- *Giusto equilibrio tra libere iniziative private ed esigenze sociali;*
- *Educazione dei cittadini e degli operatori economici.*

Il concetto di "EMAS territoriale"<sup>2</sup> si è affermato negli ultimi anni grazie ad alcune richieste del mercato e ad alcune iniziative avviate in territorio italiano e presentate al pubblico in molteplici occasioni.

La Decisione (CE) n. 681 del 7 settembre 2001 recepisce questi segnali e risponde ad essi nel tentativo di razionalizzare un corretto approccio al problema e propone, ai punti 4, 6 e 7 dell'Allegato I, alcune riflessioni fondamentali in relazione a tre possibili situazioni significative e tipiche:

- 4 Organizzazioni per le quali non è possibile definire adeguatamente un sito specifico
- 6 Organizzazioni indipendenti che operano in una zona limitata registrata come un'unica organizzazione comune

---

<sup>2</sup> Con tale termine si intende l'applicazione del Regolamento EMAS ad un Ente con competenze territoriali e che definisce obiettivi con effetti sul territorio.



- 7 Piccole imprese che operano in determinato territorio di grandi dimensioni e producono prodotti identici o simili, che richiedono la registrazione individuale

### **3.3 Gli aspetti ambientali nel Regolamento EMAS**

I confini dell'ambito di registrazione vengono delineati oltre che sulla base delle attività svolte dall'Ente Pubblico come qualsiasi organizzazione anche sulla peculiarità di indagine che viene svolta per un'organizzazione di tale tipo. In particolare risulta subito evidente che gli impatti sull'ambiente che devono essere considerati dovranno essere sia di tipo diretto che indiretto.

Per comprendere appieno il significato e l'estensione che dovrebbe avere l'analisi ambientale secondo EMAS in una PA, è opportuno tenere presente le seguenti definizioni contenute nell'articolo 2 del regolamento 761/01:

- e) «analisi ambientale»: esauriente analisi iniziale dei problemi, dell'impatto e delle prestazioni ambientali connesse all'attività di un'organizzazione (allegato VII);
- f) «aspetto ambientale»: elemento delle attività, dei prodotti o dei servizi di un'organizzazione che può interagire con l'ambiente (allegato VI); un aspetto ambientale significativo è un aspetto ambientale che ha o può avere un impatto ambientale significativo;
- g) «impatto ambientale»: qualsiasi modifica all'ambiente, positiva o negativa, derivante in tutto o in parte dalle attività, dai prodotti o dai servizi di un'organizzazione;

L'allegato VI del Reg. 761/2001 definisce i seguenti aspetti ambientali diretti:

- a) emissioni nell'aria;
  - b) scarichi nell'acqua;
  - c) limitazione, riciclaggio, riutilizzo, trasporto e smaltimento dei rifiuti solidi e di altro tipo, specialmente dei rifiuti pericolosi;
  - d) uso e contaminazione del terreno;
  - e) uso delle risorse naturali e delle materie prime (compresa l'energia);
  - f) questioni locali (rumore, vibrazioni, odore, polvere, impatto visivo, ecc.);
  - g) questioni di trasporto (per le merci, i servizi e i dipendenti);
  - h) rischio di incidenti ambientali e di impatti sull'ambiente conseguenti, o potenzialmente conseguenti, agli incidenti e situazioni di potenziale emergenza;
  - i) effetti sulla biodiversità;
- e le seguenti tipologie di aspetti ambientali indiretti:
- a) questioni relative al prodotto (progettazione, sviluppo, trasporto, uso e recupero/smaltimento dei rifiuti),
  - b) investimenti, prestiti e servizi di assicurazione,
  - c) nuovi mercati,
  - d) scelta e composizione dei servizi (ad esempio, trasporti o ristorazione),



- e) decisioni amministrative e di programmazione,
- f) assortimento dei prodotti,
- g) bilancio e comportamenti ambientali degli appaltatori, dei subappaltatori e dei fornitori.

Mentre nel primo caso tutti i possibili aspetti ambientali vengono presi in considerazione, per quanto riguarda le tipologie di aspetti indiretti, non tutte le voci presenti in allegato al Regolamento EMAS II possono risultare pertinenti per una Pubblica Amministrazione.

In particolare le categorie indubbiamente meritevoli di attenzione sono:

- d) *scelta e composizione dei servizi* (ad esempio, trasporti o ristorazione),
- e) *decisioni amministrative e di programmazione*,
- g) *bilancio e comportamenti ambientali degli appaltatori, dei subappaltatori e dei fornitori*.

### **3.4 Struttura fisica e struttura organizzativa**

A fronte dei concetti espressi dalla norma e dal regolamento è utile, per costruire un'interpretazione coerente, andare ad operare scomposizioni dell'ente in 'strutture'. E' infatti opportuno, avendo a che fare con organizzazioni la cui attività principale è costituita da procedimenti di carattere amministrativo (e perciò ben lontana dalle problematiche tipiche del mondo produttivo in genere), avere ben presente la coesistenza all'interno dell'ente di due componenti, costituite da:

- a) struttura organizzativa;
- b) struttura fisica.

Riferendosi alla classificazione adottata nel paragrafo precedente si può affermare che, pur coesistendo impatti di natura diretta ed indiretta all'interno delle due componenti citate, all'interno di quella organizzativa rivestono un ruolo prioritario gli impatti di tipo indiretto, mentre le interazioni generate di quella fisica sono prevalentemente di tipo diretto.

Per *struttura organizzativa* si intende quella costituita dal personale nello svolgimento delle proprie funzioni amministrative, tecniche e gestionali. Essa, come già esposto in precedenza, risulta suddivisa in un livello politico (le attività sono a carico di: Presidente della Provincia/Sindaco, Consiglio Provinciale/Comunale, Giunta Provinciale/Comunale) e in un livello tecnico-gestionale (le attività sono svolte da Dirigenti, Funzionari e Operatori dei Settori/Servizi dell'ente). La struttura organizzativa ha importanti ricadute a livello di gestione del territorio.



Attività pertinenti questa struttura sono:

- 1) decisioni politico-amministrative;
- 2) approvazione di bilanci e consuntivi;
- 3) attività di pianificazione (territoriale e di settore) e programmazione (economica e degli interventi);
- 4) attività di controllo del settore ambiente;
- 5) tutti i procedimenti amministrativi a valenza ambientale (autorizzazioni, pareri, imposizione di vincoli, etc.);
- 6) attività di valutazione ambientale (su opere e piani);
- 7) appalti di beni e servizi;
- 8) servizi sul territorio (gestione dei rifiuti, del servizio idrico integrato, etc.);
- 9) attività d'ufficio;
- 10) trasporto di merci e persone (dipendente e non);
- 11) attività di comunicazione (interna ed esterna).

Le attività sopra elencate comportano aspetti diretti ed indiretti, con prevalenza di questi ultimi man mano che si passa dalla gestione di attività correlate all'erogazione diretta di servizi allo svolgimento di attività di pianificazione, controllo ed investimento. La prevalenza di aspetti indiretti è più evidente in strutture amministrative provinciali che non nei Comuni. Infatti più si estende il territorio di competenza, più diminuiscono le gestioni dirette e i servizi erogati direttamente (impatti diretti) e aumentano le competenze nella pianificazione e programmazione e le risorse finanziarie da distribuire (impatti indiretti).

Da segnalare con particolare attenzione per la struttura organizzativa la presenza di forme di gestione dei servizi pubblici.

Come noto, infatti, le P.A. sono spesso responsabili della fornitura di servizi sul territorio, sia che tali attività vengano svolte direttamente dall'ente, sia che vengono gestite tramite terzi. Per capire quale sia l'approccio corretto per affrontare queste problematiche e quali siano gli spazi di intervento per una conversione in senso eco-efficiente di tali attività, è opportuno tenere in considerazione quanto indicato nel D.L.vo 18 agosto 2000, n. 267 "Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali." Infatti l'ente è tenuto ad organizzare i servizi pubblici secondo precise forme di gestione, presentate al TITOLO V - SERVIZI E INTERVENTI PUBBLICI LOCALI<sup>3</sup>.

*Gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, provvedono alla gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali.*

---

<sup>3</sup> Le considerazioni di seguito riportate potrebbero esigere una revisione in relazione di quanto disposto all'art. 35 della Legge Finanziaria 2002 (In sede di Validation Group)

I servizi pubblici locali sono gestiti nelle seguenti forme:

- a) **in economia**, quando per le modeste dimensioni o per le caratteristiche del servizio non sia opportuno costituire una istituzione o una azienda;
- b) **in concessione a terzi**, quando sussistano ragioni tecniche, economiche e di opportunità sociale;
- c) **a mezzo di azienda speciale**, anche per la gestione di più servizi di rilevanza economica ed imprenditoriale;
- d) **a mezzo di istituzione**, per l'esercizio di servizi sociali senza rilevanza imprenditoriale;
- e) **a mezzo di società per azioni o a responsabilità limitata a prevalente capitale pubblico locale** costituite o partecipate dall'ente titolare del pubblico servizio, qualora sia opportuna in relazione alla natura o all'ambito territoriale del servizio la partecipazione di più soggetti pubblici o privati;
- f) **a mezzo di società per azioni senza il vincolo della proprietà pubblica maggioritaria**.

La partecipazione dell'ente in aziende speciali, Spa o Srl, incaricate dello svolgimento di attività di pertinenza dell'amministrazione costituisce un elemento di primaria importanza nel definire l'ambito di registrazione, in quanto la capacità di gestione e controllo da parte dell'ente sulle suddette organizzazioni partecipate suggerirà le modalità e il livello di coinvolgimento di tali società all'interno del sistema o la loro esclusione.



Fig. 3.1 La struttura organizzativa

Per *struttura fisica* si intendono i diversi beni materiali (mobili e immobili) di proprietà o in gestione a province e comuni e tutto quanto strettamente connesso



alle pratiche operative. Come detto prima la gestione della struttura fisica comporta in prevalenza aspetti diretti, anche se bisogna tenere in considerazione gli aspetti indiretti che derivano dall'eventuale affidamento a terzi delle attività di gestione dei beni considerati.

In essa rientrano:

- fabbricati (uffici provinciali e comunali, case cantoniere, magazzini, scuole, impianti sportivi, etc.);
- poderi;
- automezzi (sia pubblici che privati);
- altri mezzi di locomozione (bus, tram, treni, etc.);
- impianti tecnologici a servizio degli edifici (riscaldamento, condizionamento, gruppi elettrogeni, addolcitori acque, ponti radio, etc.);
- eventuali strutture ausiliarie (discariche, inceneritori, depuratori, etc.);
- strade provinciali e comunali.

Elementi pertinenti questa struttura sono:

- 12) attività di manutenzione (ordinaria e straordinaria);
- 13) caratteristiche delle strutture;
- 14) attività di pulizia dei locali.

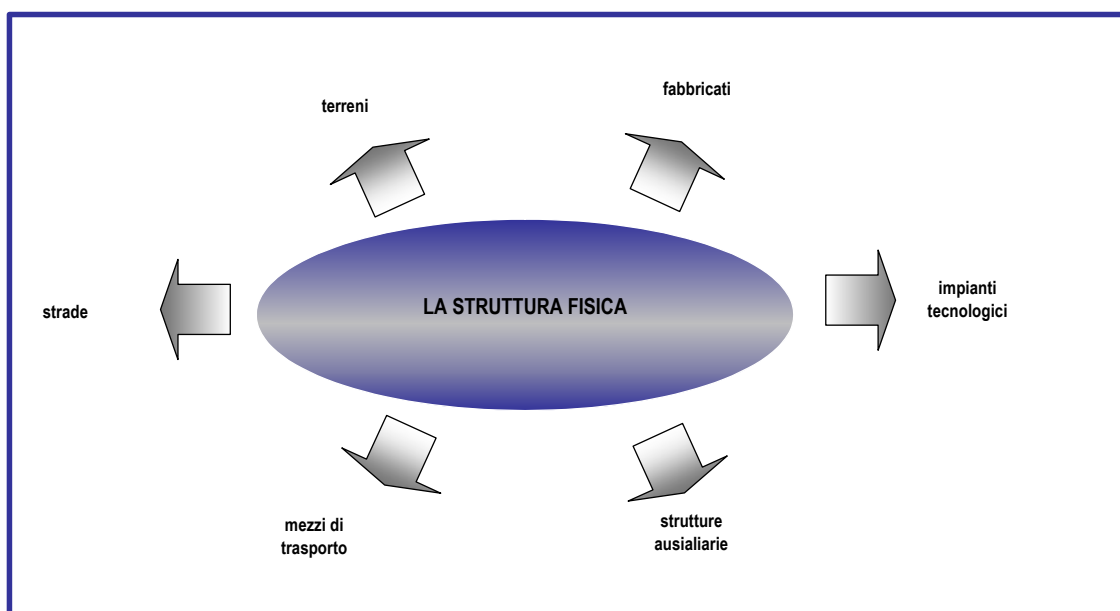


Fig. 3.2 La struttura fisica



Dal momento che l'ente Comune e l'ente Provincia agiscono su scala differente e sono preposti a svolgere servizi di tipo diverso (vedi D.Lgs. 267/2000 - Titolo II), dall'analisi delle attività riconducibili alle due tipologie di strutture citate, risulta già evidente come l'ambito di registrazione debba tenere in considerazione elementi diversi a seconda che si prenda in esame un tipo di ente locale o l'altro (es. attività di raccolta RSU a carico dei comuni, attività di controllo ambientale di pertinenza provinciale).



## 4. PARTE APPLICATIVA

### 4.1 Indirizzi sull'entità registrabile

Dopo aver definito quali siano le competenze degli enti locali e dopo aver visto quali siano le possibilità consentite dal Regolamento, ci si propone nel seguente capitolo di fornire alcuni indirizzi sull'entità registrabile. Non essendovi un'unica possibilità si è cercato di definire un insieme di possibili categorie di entità, tutte ugualmente percorribili nell'interpretazione del Regolamento EMAS:

- Registrazione di una parte dell'Ente;
- Registrazione dell'ente nella sua totalità;
- Registrazione di Agenda 21 locale;
- Registrazione di aree omogenee (Zone Industriali, distretti turistici, porti, ecc.);
- Registrazione di un servizio reso al cittadino (es. servizio smaltimento rifiuti; servizio approvvigionamento acqua potabile, ecc.);
- Registrazione entità aggregate (ATO, Consorzi, Autorità di Bacino, ecc.);
- Registrazione di strutture o siti di proprietà o sotto il controllo dell'organizzazione (depuratore, scuola, ecc.).

Considerazioni fondamentali per effettuare la scelta devono essere fatte in merito a:

- Obiettivi da perseguire con la Registrazione.

Sarà necessaria una precisa individuazione degli obiettivi, sia tecnici sia di natura politica, che risultano prioritari per l'ente locale, fra questi:

- i. immagine e visibilità dell'ente;
- ii. trasparenza verso i cittadini (sviluppo di una comunicazione ambientale efficiente);
- iii. razionalizzazione dei costi interni;
- iv. gestione ottimizzata dei problemi territoriali;
- v. raggiungimento di un'organizzazione 'trasversale' al tema ambiente;
- vi. integrazione delle politiche ambientali dell'ente;
- vii. diffusione della 'consapevolezza' ambientale a servizi diversi da quello ambiente;
- viii. coordinamento degli strumenti di gestione ambientale (volontari ed obbligatori) in essere.

- Capacità di gestione, da parte dell'amministrazione pubblica, delle attività rientranti nel sistema.

Saranno, infatti, oggetto di registrazione tutte le attività connesse in maniera indiretta allo stato dell'ambiente comunale/provinciale relativamente alle quali l'ente locale abbia una potenziale capacità di gestione.





- Capacità di reperire le informazioni necessarie all'analisi e al controllo delle stesse. L'ente deve essere in grado di raccogliere informazioni relative alle proprie attività, ma anche dati idonei a definire la qualità ambientale del territorio amministrato.

In ogni caso, qualunque siano le motivazioni alla base della scelta e qualunque sia la scelta effettuata, dovranno essere tenuti in considerazione alcuni aspetti fondamentali:

1) Deve essere identificata l'entità da registrare

E' necessario "dare un nome" all'entità da registrare, per quanto complesso possa risultare, almeno nelle fasi iniziali del processo di definizione del sistema di gestione e di registrazione.

L'identificazione chiara dell'entità deve fugare ogni equivoco sul soggetto registrato.

2) Devono essere identificate con chiarezza e trasparenza tutte le attività rientranti nel campo di applicazione della registrazione.

L'identificazione deve essere svolta nell'analisi iniziale e deve essere comunicata al pubblico con trasparenza nella Dichiarazione Ambientale. L'analisi degli aspetti deve tenere conto in particolare delle competenze attribuite all'organizzazione dalle leggi e delle possibilità dell'organizzazione di agire "con creatività" e quindi del livello di controllo gestionale che l'organizzazione ha sui diversi aspetti.

Tutte le attività e gli aspetti ambientali che un'organizzazione / entità svolge nell'ambito del campo di applicazione della registrazione EMAS, devono essere identificate e devono rientrare sotto il "controllo" del sistema di gestione ambientale tramite obiettivi di miglioramento, procedure di controllo, monitoraggio, ecc.

3) Deve essere chiaramente identificata l'alta Direzione dell'organizzazione.

Non necessariamente l'alta direzione deve essere costituita da una persona o da un organismo dell'organizzazione; è possibile sia costituita da un complesso di persone e organismi, ciascuno con le proprie specifiche competenze. Ad esempio, in una PA, sarà comunque necessario coinvolgere nell'ambito della "Direzione" sia la parte politica che quella amministrativa dell'organizzazione.

In ogni caso è necessario identificare tutti i soggetti che operano come "alta direzione" e chiarirne il ruolo.

4) E' necessario accertare l'esistenza della "autonomia gestionale" dell'alta direzione.



L'alta direzione deve soddisfare ad alcuni requisiti:

- deve avere il controllo su tutti gli aspetti ambientali dell'organizzazione nel campo di applicazione del sistema di gestione;
- deve avere l'autorità per assicurare l'applicazione della politica ambientale
- deve avere l'autorità per definire obiettivi e per strutturare e approvare programmi idonei a raggiungere gli obiettivi;
- deve avere l'autorità di allocare appropriate risorse finanziarie ed umane, fatta salva la possibilità di richiedere ulteriori risorse per il miglioramento continuo a livelli direzionali superiori.

5) Deve essere definita e documentata la struttura organizzativa dell'entità da registrare.

Spesso, nei casi non elementari di applicazione di EMAS, può risultare complesso definire ruoli e responsabilità di enti, funzioni o persone coinvolte nel SGA, in particolare quando si tratta di un soggetto giuridico costituito da più organizzazioni, quale ad esempio un consorzio, un ente parco, una comunità montana; proprio per questo è necessario definire con chiarezza, meglio come presupposto iniziale del progetto di registrazione, un organigramma ove siano chiariti, più che i rapporti gerarchici, i rapporti funzionali e chi venga chiamato ad attuare le diverse azioni necessarie per l'attuazione del SGA.

6) Devono essere definite le interfacce con altre organizzazioni o parti della stessa organizzazione coinvolte in processi o attività in cui è coinvolta l'organizzazione da registrare.

Spesso vi sono processi che interessano l'organizzazione solo parzialmente o solo in alcune fasi; inoltre esistono strutture o attività che vengono gestite in collaborazione con altri soggetti, i quali risiedono al di fuori del campo di applicazione della registrazione EMAS.

Le situazioni prospettate, valide a livello generale per un ente locale, risultano ancor più pertinenti quando si voglia registrare parti di un'organizzazione o altri soggetti complessi e di difficile caratterizzazione.

In ogni caso è necessario chiarire:

- dove iniziano / finiscono le responsabilità dell'organizzazione registranda;
- quali sono gli elementi in ingresso ed in uscita dai processi gestiti dall'organizzazione nell'ambito di EMAS;
- quali sono le responsabilità dell'organizzazione registranda e quali quelle degli altri soggetti coinvolti nelle gestioni comuni;
- dove sono i confini delle aree sotto il controllo dell'organizzazione registranda.

Altri aspetti importanti da chiarire, anche se forse meno essenziali, sono:

- l'identificazione di attività, processi, funzioni, luoghi che devono rientrare nel campo di applicazione del piano di audit interni tenendo conto



dell'importanza verso l'ambiente delle diverse attività;

- la verifica che, ad ogni aspetto ambientale significativo, sia applicato un sistema di "controllo" in senso lato da parte del sistema di gestione; sistemi di controllo in senso lato possono comprendere programmi di miglioramento, procedure che stabiliscono le modalità di conduzione dell'attività, sistemi di misura e monitoraggio, ecc.

#### 4.1.1 Registrazione di una parte dell'Ente

La registrazione mirata ad una sola parte della P.A. (es. Settore Ambiente di una Provincia) è ipotesi contemplata nella Decisione CE n. 681 del 7 settembre 2001. Tuttavia è opportuno, per assicurare una adeguata efficacia ambientale del sistema di gestione, che vi sia una precisa motivazione data da una effettiva complessità nell'adozione, da parte dell'intero ente, del Sistema di Gestione Ambientale ed è auspicabile che vi sia un impegno all'estensione dell'ambito a tutto l'ente locale, in considerazione della peculiarità e della *mission* dell'organizzazione. Tale impegno potrebbe essere esplicitato direttamente nella politica ambientale. Inoltre potrebbe anche esservi una richiesta di estensione, quale "prescrizione", dal verificatore ambientale o dall'organismo competente in fase di accettazione dell'ambito, in quanto la Decisione CE 681/2001 prevede che "... i partecipanti ad EMAS devono tenere presente che i verificatori ambientali e, ove opportuno, gli organismi competenti possono esercitare un'influenza nell'accettare la registrazione dell'entità..." e che "l'organismo competente rifiuta la registrazione se l'entità scelta per la registrazione non corrisponde alle definizioni di cui all'articolo 2, lettere s) e t) del Regolamento CE n. 761/2001".

Valgono alcune considerazioni di indirizzo:

Risulta assolutamente auspicabile coinvolgere gli organi politici quali la Giunta e il Consiglio in determinate fasi del sistema (approvazione di Politica e Programma Ambientale, Riesame, etc.); per tale ragione una registrazione, pur parziale, di un ente locale non può prescindere da un loro inserimento nel sistema. Considerare una parte della P.A. o l'intera organizzazione influenza, quindi, il numero e la tipologia di attività da considerare all'interno del sistema (e quindi il personale e le strutture fisiche a carico dei Servizi/Dipartimenti coinvolti), ma non l'approccio da tenere che deve comunque partire dal *commitment* politico per giungere all'impiegato direttamente coinvolto nelle attività.

Nella struttura organizzativa si dovranno analizzare le attività del Servizio, o dei Servizi, oggetto di registrazione. Le attività da considerare sono tutte quelle per le quali esiste una 'capacità di gestione', anche se parziale. Questo implica, comunque, l'obbligo di considerare sia gli impatti ambientali di natura diretta sia quelli di natura indiretta.

Nella struttura fisica si dovranno considerare con attenzione i beni mobili ed immobili gestiti ed utilizzati usualmente dal relativo personale. Si potrebbe porre il



dubbio, per la struttura fisica, sul criterio con il quale includere i beni. Tre criteri logici sui quali comporre una proposta organica sono legati a:

- Proprietà del bene
- Gestione
- Utilizzo

Nel caso di proprietà del bene non vi è una possibilità applicativa andando a ragionare solo su una parte dell'ente, quindi, nel presente caso appare più incisivo ragionare sugli altri due criteri. In particolare il secondo criterio appare quello più consono per la creazione di un sistema di gestione controllato ed efficiente, mentre il terzo appare maggiormente legato alla possibilità di perseguimento di obiettivi ambientali legati anche all'ambiente di lavoro. Per tale ragione potrebbe essere logicamente proponibile inserire tutte le strutture fisiche gestite e/o utilizzate dal servizio. Includere le strutture solamente gestite appare, ad una lettura del regolamento, la soluzione minima obbligatoria per questo ambito di registrazione.

Si ricorda che, nel caso di registrazione relativa ad una sola parte dell'organizzazione (Dipartimento/Servizio/Area), l'esposizione del *logo Emas* sarà possibile solo nell'ambito della documentazione pertinente i Servizi in questione.

Il Regolamento 761/2001, infatti, prevede la possibilità di apposizione del logo sulle intestazioni delle lettere e sulle informazioni che pubblicizzano la partecipazione ad EMAS.

L'Agenda XXI locale appare inseribile in un processo di Registrazione parziale anche se non vi è alcun motivo per ritenere tale scelta auspicabile visto i principi stessi che dovrebbero essere alla base di tutto il processo di A21L: il concetto di sviluppo sostenibile, di cui il processo di A21 ne è il motore a livello locale, non è pensabile sia confinabile ad una sola parte dell'Autorità Locale.

Un processo di A21L già avviato può peraltro, attraverso l'esplicitazione di dinamiche comunicative e di interazioni tra i diversi servizi/assessorati, fornire indicazioni sull'opportunità di coinvolgere in prima battuta nell'adesione ad EMAS, taluni assessorati piuttosto che altri.

Quindi nel caso in cui l'organizzazione, la gestione e la conduzione stessa del processo di A21L sia in carico esclusivo della parte dell'Ente (assessorato o servizio) che si vuole portare a registrazione, appare auspicabile, ma non obbligato, includere tale processo all'interno dell'oggetto di registrazione in quanto rientrante tra aspetti indiretti collegabili alla componente struttura organizzativa di quella specifica parte dell'Ente.

Degli otto obiettivi perseguibili citati al par.fo 4.1.1, il v), il vi) e il vii) risultano più difficili da perseguire con questo tipo di scelta. Gli altri obiettivi sono invece perseguibili a fronte di sviluppi peculiari del sistema. Anche i punti i) e viii), infatti, non potranno godere pienamente dei benefici potenziali connessi alla registrazione dell'intero ente.



ESEMPIO DI APPLICAZIONE AD UNA PARTE DELL'ENTE
<b>1) Scopo</b>
Registrazione EMAS del Servizio Ambiente di una Provincia.
<b>2) Campo di applicazione / Attività</b>
Servizi svolti sul territorio e strutture/infrastrutture di competenza del Servizio.
<b>3) Struttura Organizzativa</b>
<u>Documenti di riferimento:</u> <ul style="list-style-type: none"><li>- Funzionigramma servizio ambiente;</li><li>- Estensione delle competenze del SG a soggetti non appartenenti al servizio;</li><li>- Regolamento Uffici e Servizi.</li></ul> Si dovrà decidere come coinvolgere gli altri servizi ed in che termini coinvolgere il livello politico (la Giunta e il Consiglio). <u>Assegnazione responsabilità:</u> il Dirigente del servizio nomina alcuni funzionari in base al loro grado di sensibilità verso le tematiche in oggetto (l'organizzazione opta per tale scelta in virtù di una maggiore protezione dai meccanismi dell'alternanza politica). I funzionari scelti appartengono al Servizio o comunque possono essere 'controllati' dal servizio ambiente. La figura del Responsabile del SGA viene identificata con il Dirigente che avrà competenze anche in termini di riferire al livello del commitment.
<b>4) Struttura fisica</b>
<u>Documenti di riferimento:</u> <ul style="list-style-type: none"><li>- Elenco fabbricati gestiti dal servizio;</li><li>- Inventario impianti termici e tecnologici di pertinenza del servizio</li><li>- Elenco parco automezzi gestito dal servizio.</li></ul>
<b>5) Commitment</b>
Quale soggetto di riferimento e preposto al ruolo di Direzione (Riesame) all'interno del Sistema di Gestione Ambientale viene individuato il Presidente della Provincia.



#### 4.1.2 Registrazione dell'ente nella sua totalità

Questa scelta è logicamente quella auspicata dal Regolamento EMAS che, solo in deroga, ammette il caso di registrazione parziale. Appare altrettanto evidente la necessità di coinvolgimento della struttura politica che deve necessariamente essere rappresentata quale commitment e quale promotore della politica ambientale.

In generale, le informazioni che è necessario raccogliere nelle diverse amministrazioni per individuare i limiti del sistema, comunque presenti, sono relative alle seguenti tematiche:

- Struttura organizzativa e attribuzione di ruoli e responsabilità;
- Competenze (autorizzazioni, concessioni, pareri, etc.);
- Pianificazione e programmazione territoriale e di settore;
- Appalti, incarichi, convenzioni onerose;
- Accordi di collaborazione;
- Proprietà;
- Partecipazioni societarie e appartenenze;
- Iniziative rivolte al pubblico ed in generale all'esterno;
- Agenda 21 locale;
- Raccolta dati ambientali.

Potrebbe apparire strano definire dei limiti poiché si è deciso di 'coinvolgere' nel sistema tutta l'organizzazione, in realtà devono essere effettuate delle scelte circa la profondità dell'analisi ambientale, del coinvolgimento delle parti terze, di come considerare le proprietà.

Quale strumento di indagine viene allegata una check-list (Allegato I) che è un utile promemoria delle informazioni che può essere utile raccogliere presso gli enti.

Il documento costituisce uno strumento funzionale all'ente nella definizione dell'ambito di sviluppo del proprio sistema di gestione e nella raccolta dei documenti propedeutici alla raccolta delle informazioni necessarie a caratterizzare dal punto di vista ambientale le attività in seno all'organizzazione.

I documenti richiesti sono:

- per la struttura organizzativa:

- Delibera pianta organica;
- Statuto dell'ente;
- Procedimenti amministrativi e procedure tecniche di competenza di ogni settore/servizio;
- Autorizzazioni - licenze - concessioni rilasciate dall'ente;
- Tipologia di contratti;
- Partecipazioni societarie;
- Piani di settore;
- Documenti legati al processo di A21L.



- per la struttura fisica:

- Elenco delle strutture di pertinenza dell'ente (si intende la tipologia di fabbricati, i terreni, il parco automezzi in dotazione e l'inventario degli impianti termici e tecnologici di proprietà);
- Elenco delle infrastrutture di pertinenza dell'ente (es. strade provinciali o comunali);
- Elenco delle strutture ausiliarie gestite dall'ente.

Nella struttura fisica si dovranno considerare con attenzione tutti i beni mobili ed immobili gestiti ed utilizzati dal personale. Si potrebbe porre il dubbio, come detto al punto precedente, per la struttura fisica, sui criteri con i quali includere i beni. I tre criteri logici proposti in precedenza erano:

- Proprietà del bene
- Gestione
- Utilizzo

La logica di proprietà è applicabile e può risultare anche un criterio non aggirabile. Infatti ove vi è proprietà vi è sicuramente capacità di gestione (attività di manutenzione straordinaria per esempio) e nella decisione di registrare tutto l'ente non sembra possibile fornire indirizzi di esclusione a meno di situazioni particolari da vagliare caso per caso. Medesimo discorso appare sugli altri due criteri. Per tale ragione potrebbe essere logicamente proponibile inserire tutte le strutture fisiche per cui valga almeno uno dei requisiti.

L'Agenda XXI locale appare inseribile a tutto tondo nel sistema EMAS pur non essendovi l'obbligo di includere nell'ambito di registrazione i soggetti che partecipano al processo di A21L e rappresentati all'interno del Forum: ciò significherebbe coinvolgere anche le realtà territoriali all'interno di un sistema rivolto all'Organizzazione Ente Locale, di cui, evidentemente, tali realtà non fanno parte anche se poi appare decisamente opportuno un loro coinvolgimento in fase di sviluppo del sistema e programmazione del miglioramento: la responsabilità politica di una Pubblica amministrazione che intende aderire ad EMAS, non deve infatti essere limitata alla sola gestione ambientale dell'Ente interessato ed agli aspetti ad esso direttamente associati, ma riguarda anche la gestione del territorio e la qualità della vita dei cittadini che vivono nell'area da questa amministrata (aspetti indiretti).

L'inserimento del processo A21L all'interno dell'ambito di registrazione permetterebbe di "mettere a sistema" alcune attività indicate nella Decisione n.681 del 7 settembre 2001 come elementi chiave da tenere in considerazione per la registrazione di un' autorità locale (e facilmente rinvenibili in un processo di A21L) :

- Consultazione e consenso dei cittadini;
- Giusto equilibrio tra libere iniziative private ed esigenze sociali;
- Educazione dei cittadini e degli operatori economici

Resta inteso che la possibilità sottintende una coincidenza tra l'autorità locale che si avvia alla registrazione e l'ambito di sviluppo del processo di A21. Improbabile è



invece inserire A21L nel caso ad esempio di un processo creato in cooperazione tra autorità locali contigue (per condividere risorse umane e finanziarie altrimenti non sufficienti per attivare il processo in maniera autonoma): in questo caso appare sconsigliabile (se non impossibile) includere all'interno del sistema di gestione ambientale del singolo ente, un processo di A21L che raggruppa più autorità locali.

Sicuramente quindi il sistema EMAS all'interno dell'Ente deve tenere in considerazione l'eventuale compresenza di un processo di A21L: è opportuno che intervenga definendo delle regole e strumenti per vigilare che le politiche avviate risultino effettivamente coerenti con gli obiettivi di sostenibilità emersi nel Piano scaturito in ambito A21L.

I possibili obiettivi dell'ente sono, in questo contesto, palesemente tutti perseguibili anche se il punto *ii*) appare quello maggiormente legato all'Agenda 21 locale e quindi ad un inserimento del processo nel sistema. Resta chiaro comunque, che la registrazione dell'intero ente non garantisce la soddisfazione di tutti i punti citati, ma è funzione delle modalità di applicazione del sistema e del grado di coinvolgimento dei diversi soggetti interessati.





ESEMPIO DI APPLICAZIONE ALL'INTERO ENTE
<b>1) Scopo</b>
Registrazione EMAS dell'intera Amministrazione Provinciale.
<b>2) Campo di applicazione / Attività</b>
Servizi svolti sul territorio e strutture/infrastrutture di competenza dell'ente.
<b>3) Struttura Organizzativa</b>
<p><u>Documenti di Riferimento:</u></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Delibera Pianta Organica;</li><li>- Regolamento Uffici e Servizi.</li></ul> <p>Si decide di coinvolgere tutti i servizi e, a livello politico, la Giunta e il Consiglio. La prima approva il Programma Ambientale e la Dichiarazione Ambientale mentre il secondo approva la Politica.</p> <p><u>Assegnazione responsabilità:</u> il Direttore Generale nomina alcuni funzionari in base al loro grado di sensibilità verso le tematiche in oggetto (l'organizzazione opta per tale scelta in virtù di una maggiore protezione dai meccanismi dell'alternanza politica).</p> <p>I funzionari scelti appartengono ai seguenti Servizi/Uffici: Economato e Acquisti, Risorse Immobiliari, Viabilità Mobilità e Trasporti, Agricoltura e Attività produttive, Programmazione e pianificazione territoriale, Ambiente, Risorse naturali Fauna selvatica e ittica, Turismo, Sistema Informativo.</p> <p>La figura del Responsabile del SGA viene scelta all'interno di soggetti a diretta dipendenza del Direttore Generale e della Giunta Provinciale prevedendo, se del caso, una variazione dell'organigramma.</p>
<b>4) Struttura fisica</b>
<p><u>Documenti di riferimento:</u></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Elenco fabbricati;</li><li>- Inventario impianti termici e tecnologici di proprietà dell'ente;</li><li>- Elenco parco automezzi.</li></ul> <p>La Provincia non gestisce impianti di trattamento reflui / rifiuti, né altre strutture ausiliarie. I beni immobili restano perciò limitati agli edifici (comprensivi degli annessi impianti tecnologici) e poderi di pertinenza provinciale.</p>
<b>5) Commitment</b>
Quale soggetto di riferimento e preposto al ruolo di Direzione all'interno del Sistema di Gestione Ambientale viene individuato il Direttore Generale.



### 4.1.3 Registrazione di Agenda 21 locale

Pur essendo reso possibile sia dal Regolamento EMAS, in quanto citato come caso esplicativo, sia dalla definizione di organizzazione di EMAS, che non prevede che via sia una personalità giuridica (requisito invece richiesto da ISO), permangono vari dubbi di difficile soluzione sulla praticabilità effettiva della scelta. In particolare:

- ⇒ Esiste una capacità di spesa effettiva dell'organizzazione?
- ⇒ Esiste un'organizzazione sufficientemente formalizzata?
- ⇒ Come è possibile definire la struttura delle responsabilità e soprattutto chi rappresenta l'alta direzione?

Tali quesiti costituiscono elementi fondamentali per una valutazione approfondita e propositiva del tema in oggetto. Solo nel momento in cui le risposte ai dubbi sollevati vengano fornite in maniera univoca, sarà possibile procedere ad una formulazione strutturata degli elementi costituenti l'entità oggetto di registrazione.

Quello che invece possiamo a buon grado affermare è il potenziale che EMAS fornisce come strumento di gestione a supporto del processo A21L per garantirne in maniera più efficace il perseguimento degli obiettivi scaturiti dal Piano di Azione e per misurarne quindi il suo grado di realizzazione.

Le possibili sinergie tra i due strumenti nella fasi di sviluppo di un Sistema di Gestione Ambientale verranno sottolineate all'interno dei successivi deliverables di progetto, fermi restando gli elementi di successo del Tandem già accennati nel paragrafo precedente.

### 4.1.4 Altre tipologie di Registrazione

Di seguito vengono affrontate, caso per caso, le possibili categorie di entità citate nel Par. 4.1 *Indirizzi sull'entità registrabile*.

#### **Registrazione di aree omogenee**

Si tratta del caso di zone industriali con confini chiaramente identificati, aree ben delimitate con vocazione unica, aree ove si svolgono attività con obiettivi, strutture e infrastrutture comuni.

Esempi sono la registrazione degli stabilimenti della Bayer a Filago (BG) del polo turistico di Bibione, rilasciata al Comune di S. Michele al Tagliamento o potrebbero essere le registrazioni EMAS di parchi commerciali, aree portuali o altre realtà analoghe.

A questo caso si applica il punto 6 dell'allegato I della Decisione (CE) n. 681/2001, con possibilità di scelte diversificate per l'entità da registrare.

Non sempre è facile identificare un soggetto le cui competenze ricoprano tutta l'area interessata (o solo l'area interessata) e che tali competenze siano tali da assicurare un adeguato controllo gestionale degli aspetti ambientali.



### **Registrazione di un servizio reso al cittadino**

La registrazione di un servizio pubblico viene contemplata dalla Decisione (CE) n. 681/2001, al punto 4 dell'allegato I; e può essere di interesse soprattutto dal punto di vista della comunicazione con il cittadino utente.

L'entità da registrare potrebbe coincidere con la Società erogatrice di servizi (es. Gestione dei rifiuti, Gestione del servizio idrico integrato, Azienda trasporti, etc.), che può essere una partecipata dell'Amministrazione, un consorzio oppure una società privata.

Dal momento che il "soggetto responsabile" del servizio erogato nei confronti del cittadino è l'amministrazione, in questa tipologia di entità sarà necessario approfondire il problema delle interfacce Società gestore - Amministrazione. Sarà opportuno verificare che l'entità che "presiede" il processo sia univocamente determinabile. Potrebbe rivelarsi utile individuare un soggetto responsabile delle decisioni di carattere tecnico-gestionale connesse alla conduzione del servizio (azienda speciale) diverso dal soggetto responsabile delle decisioni di tipo "politico" (ente locale).

Dovrà essere analizzata l'eventuale influenza dell'amministrazione sugli aspetti ambientali legati all'erogazione del servizio da parte dell'organizzazione che si vuole registrare.

### **Registrazione di entità aggregate**

Questo è il caso degli ATO, dei consorzi previsti dalle leggi, in particolare dalle leggi ambientali, ad esempio per lo smaltimento dei rifiuti, di autorità di bacino previsti anch'essi da leggi strettamente ambientali.

In questo caso l'identificazione dell'organizzazione da registrare non è complessa. La particolarità consiste invece nel fatto che le attività dell'organizzazione sono limitate per statuto alla gestione di un particolare aspetto ambientale, tramite attività che potranno comportare altri e diversificati impatti.

### **Registrazione di strutture o siti di proprietà o sotto il controllo dell'organizzazione**

Può risultare di interesse di molte PA iniziare ad esplorare le problematiche della registrazione EMAS utilizzando casi semplici quali una scuola, un depuratore, un impianto tecnologico, sportivo o altro.

In questo caso la complessità potrebbe derivare dalla comprensione e dalla definizione di interfacce non sempre semplici che potrebbero limitare la capacità gestionale del soggetto che richiede EMAS.

Ad esempio:

- per una scuola sarà necessario chiarire quali sono le responsabilità della Provincia (o del Comune) e quali quelle del Provveditore agli studi o del Ministero da cui dipende il personale;
- per un impianto di tecnologico o sportivo la complessità potrà essere data dai rapporti tra la PA proprietaria e la società che gestisce l'impianto o altri soggetti che esercitano attività presso l'impianto. Potrà nascere un conflitto di interessi tra la volontà di "delegare" quanto più possibile le responsabilità



penali, civili ed amministrative al soggetto appaltatore e la volontà di dimostrare il possesso di un sufficiente controllo gestionale.

NOTE:

In ogni caso, per tutti i punti sopra affrontati cercheremo di introdurre riflessioni sulle possibili scelte per quanto riguarda:

- L'identificazione dell'entità da registrare
- L'identificazione delle attività rientranti nel campo di applicazione della registrazione.
- L'identificazione dell'alta Direzione dell'organizzazione.
- La garanzia della "autonomia gestionale" dell'alta direzione.
- La definizione delle interfacce con altre organizzazioni o parti della stessa organizzazione coinvolte in processi o attività in cui è coinvolta l'organizzazione da registrare.



## 5. QUESTIONARIO ORIENTATIVO PER LA DEFINIZIONE DELL'AMBITO DI REGISTRAZIONE

Il seguente schema costituisce un possibile approccio utile nel definire le intenzioni della P.A. relativamente all'entità oggetto di registrazione e la coerenza tra i diversi elementi da considerare nell'effettuazione di tale scelta.

1) Indicate un ordine di priorità tra le motivazioni che spingono la PA ad intraprendere l'iniziativa (1 max priorità, 9 min. priorità):

MOTIVAZIONE	PRIORITA'
immagine e visibilità dell'ente	
trasparenza verso i cittadini	
razionalizzazione dei costi interni	
gestione ottimizzata dei problemi territoriali	
raggiungimento di un'organizzazione 'trasversale' al tema ambiente	
integrazione delle politiche ambientali dell'ente	
diffusione della 'consapevolezza' ambientale a servizi diversi da quello ambiente	
coordinamento degli strumenti di gestione ambientale in essere	
altro (specificare) .....	

2) L'ente è intenzionato a registrare:

- tutta l'organizzazione
- una parte (indicare quale parte)
- altro (specificare) .....

3) In relazione alle vostre intenzioni definite con la massima completezza e chiarezza possibile gli elementi specificati nella tabella seguente. Se non siete in grado di definire ora quanto richiesto, indicatelo esplicitamente.



L'entità da registrare	
Le attività rientranti nel campo di applicazione della registrazione	
Gli organi e/o i soggetti che compongono l'Alta Direzione dell'organizzazione	
Gli elementi che assicurano la "autonomia gestionale" dell'alta direzione	
Gli elementi che compongono la struttura organizzativa dell'entità da registrare	
Le altre organizzazioni o parti della stessa organizzazione coinvolte in processi o attività in cui è coinvolta l'organizzazione da registrare e con le quali sarà necessario definire interfacce	

4) In relazione all'entità che intendete registrare, indicate con quali modalità e presso quali soggetti (interni o esterni) siete in grado di reperire le informazioni sotto indicate.



#### 4.1 tutta l'organizzazione

<i>Informazione</i>	<i>Fonte informativa</i>	<i>Modalità di reperimento</i>
a) elenco beni immobili b) elenco beni mobili c) elenco strade d) elenco strutture ausiliarie e) elenco impianti tecnologici f) elenco società partecipate g) elenco servizi affidati a terzi		

#### 4.2 parte dell'organizzazione

<i>Informazione</i>	<i>Fonte informativa</i>	<i>Modalità di reperimento</i>
a) elenco beni immobili* b) elenco beni mobili* c) elenco impianti tecnologici* d) elenco servizi affidati a terzi*		

\* si considerano gli elementi pertinenti la parte dell'organizzazione in questione.

#### 4.3 flussi di risorse

<i>Informazione</i>	<i>Fonte informativa</i>	<i>Modalità di reperimento</i>
a) materiali di consumo b) forniture di rete c) caratteristiche strutture d) caratteristiche impianti		



5) Indicate quali sono gli Assessorati/Dipartimenti che presentano le attività maggiormente impattanti dal punto di vista ambientale (sia per quanto riguarda gli aspetti diretti che quelli indiretti, in quanto potrebbero derivare da Settori diversi). Riportate inoltre quali sono le suddette attività ed, eventualmente, gli aspetti ambientali a vostro avviso connessi:

Nome Assessorato	Attività/aspetti impattanti

6) Specificate quali organi politici e quali funzioni amministrative siete orientati a coinvolgere nella gestione dei seguenti elementi del sistema di gestione ambientale in EMAS (barrare con la X gli elementi considerati):

Elemento del SGA Quale organo politico

- a) politica ambientale
- b) analisi ambientale
- c) programma ambientale
- d) procedure gestionali e operative
- e) registrazioni dati e informazioni
- f) monitoraggio
- g) dichiarazione ambientale

Elemento del SGA Quale organo amministrativo

- a) politica ambientale
- b) analisi ambientale
- c) programma ambientale
- d) procedure gestionali e operative
- e) registrazioni dati e informazioni
- f) monitoraggio
- g) dichiarazione ambientale

Nota:

- organi politici: Sindaco / Presidente, Consiglio, Giunta, Assessore
- organi amministrativi: Segretario / Direttore Generale / Capo settore, servizio, dipartimento, ecc.





7) Se all'interno della vostra organizzazione è in atto un processo di A21L, qual è la struttura amministrativa (Assessorato/Dipartimento) di pertinenza?

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

8) Come utilizzereste il processo di A21locale all'interno dell'eventuale registrazione ?

- come fondamento per la comunicazione
- come base su cui sviluppare accordi di programma per il miglioramento ambientale
- come base per la politica ambientale dell'ente
- con funzioni di monitoraggio e controllo del sistema
- con funzioni di programmazione
- altro (specificare) \_\_\_\_\_