



4

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 4

Metodo per lo sviluppo di un SGA in TANDEM con il processo di Agenda 21 locale

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

1	PREFAZIONE	3
1.1	RAPPORTI CON IL PROGETTO TANDEM.....	3
1.2	STRUTTURA DELLA GUIDA	4
2	INTRODUZIONE AI SGA NELLA GRANDI PA IN TANDEM CON IL PROCESSO DI AGENDA 21 LOCALE: ASPETTI APPLICATIVI GENERALI	6
2.1	IL SGA SECONDO IL REGOLAMENTO EMAS E LA SUA ATTUAZIONE	6
2.2	LE SINERGIE POSSIBILI TRA SGA EMAS E Ag21L	7
2.3	LA GESTIONE DELL'IMPATTO GENERATO DALL'INTRODUZIONE DI EMAS IN UNA PA.....	9
2.4	LE SCELTE DI IMPOSTAZIONE DEL SGA	10
2.4.1	<i>Quante e quali procedure?</i>	10
2.4.2	<i>Creazione di nuovi soggetti o organi interni all'ente</i>	11
2.4.3	<i>Uso e valorizzazione delle modalità operative esistenti per introdurre le nuove "regole" del SGA EMAS</i>	14
2.4.4	<i>Il livello di partecipazione al SGA: la scelta del grado di responsabilizzazione delle funzioni in un SGA</i>	16
2.4.5	<i>Come comportarsi quando la PA è già dotata di un Sistema Qualità</i> 18	
3	APPLICAZIONE DEI REQUISITI EMAS AD UNA PA IN TANDEM CON AGENDA 21 LOCALE	20
3.1	PREMESSA.....	20
3.2	IL CAMPO DI APPLICAZIONE E L'ENTITÀ REGISTRABILE.....	20
3.3	L'ORGANIZZAZIONE DEL SGA.....	22
3.4	LA STRUTTURA DOCUMENTALE.....	27
3.5	LA PROGRAMMAZIONE DEL MIGLIORAMENTO CONTINUO: OBIETTIVI E PROGRAMMI, AUDIT, NON CONFORMITÀ, AZIONI CORRETTIVE E PREVENTIVE, RIESAME DELLA DIREZIONE.....	30
3.6	ASPETTI TECNICI DELLA PROGRAMMAZIONE: VALUTAZIONE DEGLI ASPETTI AMBIENTALI E GESTIONE DEI REQUISITI LEGISLATIVI.....	39
3.7	LA GESTIONE DELLE RISORSE UMANE: FORMAZIONE, COINVOLGIMENTO E COMUNICAZIONE INTERNA.....	45
3.8	COMUNICAZIONE ESTERNA E TRASPARENZA	49
3.9	CONTROLLO OPERATIVO, GESTIONE DELLE EMERGENZE E SORVEGLIANZA	53
3.10	SORVEGLIANZA E MISURAZIONI	62
3.11	NON CONFORMITÀ, AZIONI CORRETTIVE E PREVENTIVE.....	67
3.12	UNA VISIONE GENERALE.....	69
4	GLOSSARIO	70
5	DEFINIZIONI	71





1 PREFERAZIONE

1.1 Rapporti con il progetto TANDEM

Il progetto "Azione pilota per la promozione di EMAS presso gli enti locali che operano a vasta scala (Provincia e Comune capoluogo) in tandem con agenda 21 locale", "TANDEM" è stato finanziato dalla CE con fondi LIFE con decisione C/2001/2502/87 ed ha come coordinatore la Provincia di Bologna.

TANDEM si propone di:

- individuare EMAS quale strumento idoneo per l'armonizzazione con gli altri strumenti di politica ambientale oggi disponibili (A21L, VAS, Bilanci Ambientali, etc.);
- facilitare l'applicazione di EMAS da parte di Enti locali che operano su un territorio vasto, sviluppando cooperazioni tra gli enti con competenza territoriale sovrapposta (nel presente progetto Province e Comuni);
anche attraverso la preparazione di guide o "deliverable":
- linee guida per la delimitazione e caratterizzazione dell'ambito all'interno del quale si deve progettare il Sistema di Gestione Ambientale (Deliverable D2);
- linee guida contenenti la metodologia per lo svolgimento dell'Analisi Ambientale Iniziale (Deliverable D3);
- linee guida per la progettazione del Sistema di Gestione Ambientale (SGA) (Deliverable D4).

Questa guida per lo sviluppo di un SGA (Deliverable D4) è stata sviluppata nell'ambito della terza fase operativa del progetto TANDEM, denominata Workpackage n° 3¹ (nel seguito WP3).

Il WP3 è suddiviso in 4 Tasks:

- 3.1 Analisi Ambientale Iniziale;
- 3.2 Progettazione e attuazione del SGA;
- 3.3 Elaborazione linee guida per l'Analisi Ambientale Iniziale ("D3") e linee guida per la progettazione di un SGA ("D4");
- 3.4 Validazione delle linee guida.

Successivamente allo svolgimento della task 3.1, nella task 3.2, dedicata allo studio di metodologie per la progettazione e l'implementazione (sviluppo) di un SGA, le amministrazioni provinciali di Ferrara, Bologna, Parma, Genova e l'amministrazione comunale di Ferrara ("Development Group") hanno contribuito ad analizzare alcuni punti delle norme di riferimento (UNI EN ISO 14001:96 e regolamento EMAS 761/00) ricercando soluzioni organizzative ed operative, sviluppando procedure e documenti

¹ WP1: "Workgroup" o "open group"; WP2: "Scoping"; WP3: "Validation of methodologies for EMAS application"; WP4: "Dissemination"



allo scopo di sviluppare parti del proprio futuro SGA, valorizzando il coordinamento con altre Pubbliche Amministrazioni (PA) e con il processo di Agenda 21 Locale già avviato.

Le linee guida, inclusa la presente, sono state predisposte nell'ambito della "task 3.3" dal "gruppo di lavoro tecnico"² in collaborazione con le cinque Amministrazioni appartenenti al "development group".

La validazione delle linee guida è stata completata nella "task 3.4" con il contributo dei partner di progetto appartenenti al "Validation group": Provincia e Comune di Modena, Province di Ancona, Venezia e Bari.

Dunque la collaborazione tra i partner di progetto è stata fondamentale per il risultato finale.

La guida si propone come punto di riferimento per enti simili a quelli coinvolti dal progetto che aderiscono ad EMAS promuovendo contestualmente processi di Agenda 21 locale.

La guida incentrata sulla definizione dell'entità registrabile (D2) e la guida incentrata sull'analisi ambientale iniziale (D3), anch'esse prodotti di TANDEM, sono propedeutiche alla presente; si rimanda ai testi citati per l'approfondimento dei temi già trattati.

In particolare, sono stati già approfonditi nel documento sulla Analisi Ambientale Iniziale l'individuazione e la valutazione degli aspetti ambientali e la conformità legislativa; in questa guida, per questi due temi, viene approfondito l'aspetto organizzativo: come organizzare il SGA dell'ente per assicurare un efficace aggiornamento e una buona gestione nel tempo?

1.2 Struttura della guida

Questa guida nasce per aiutare le grandi Pubbliche Amministrazioni (PA) che vogliono affrontare il percorso verso EMAS, in particolare se contestualmente ad un processo di Agenda 21 locale.

L'approccio adottato è pratico: i requisiti del regolamento sono presentati discutendo la loro applicazione al caso delle Pubbliche Amministrazioni; inoltre la guida dedica ampio spazio alla discussione di aspetti e problemi applicativi concreti che si incontrano normalmente durante il processo di progettazione, attuazione e poi di mantenimento di un SGA e che sono stati posti dai partner di progetto e dai membri dell'"open group" durante i lavori del progetto TANDEM.

Il parallelo con il processo di Agenda 21 locale viene studiato in ogni paragrafo, in particolare quando le sinergie tra i due processi sono significative.

Infine la guida sottolinea la distinzione tra cosa è consigliabile nella fase di progettazione e cosa in quella di mantenimento del SGA e sottolinea anche la distinzione tra i "requisiti", ovvero le azioni che EMAS richiede esplicitamente come obbligatori, e le "scelte possibili", ovvero le diverse possibili modalità che l'organizzazione può adottare per attuare i requisiti e migliorare l'efficacia del SGA".

² Il "gruppo di lavoro tecnico" è costituito dall'Università di Genova, da Sogesca S.r.l. e da ERVET ed è gestito dal Coordinatore di progetto, Provincia di Bologna.



Oltre a questo capitolo introduttivo, la guida comprende:

Capitolo 2:

Discussione di aspetti e problemi applicativi concreti - applicabili direttamente o indirettamente a tutti i punti trattati da EMAS - che si incontrano normalmente durante i processi di progettazione, attuazione e poi di mantenimento di un SGA.

Capitolo 3:

Discussione dei problemi di progettazione e mantenimento dei requisiti di un SGA secondo EMAS, in Tandem con Agenda 21 locale.

Capitolo 4:

Esempi reali adottati o discussi presso PA partner di Tandem

Capitolo 5:

Glossario

Capitolo 6:

Definizioni



2 INTRODUZIONE AI SGA NELLA GRANDI PA IN TANDEM CON IL PROCESSO DI AGENDA 21 LOCALE: ASPETTI APPLICATIVI GENERALI

2.1 *Il SGA secondo il Regolamento EMAS e la sua attuazione*

Esaminiamo la definizione di SGA che fornisce EMAS:

**Regolamento CEE n° 761/2001
articolo 2, lettera k)**

k) «sistema di gestione ambientale»: parte del sistema complessivo di gestione comprendente la struttura organizzativa, le attività di pianificazione, le responsabilità, le pratiche, le procedure, i processi e le risorse per sviluppare, mettere in atto, realizzare, riesaminare e mantenere la politica ambientale.

In altre parole si può affermare che le risorse (finanziarie, umane), i mezzi, le procedure, le prassi, ecc. proprie di una organizzazione e che concorrono - direttamente o indirettamente - per l'applicazione della Politica Ambientale costituiscono il SGA dell'organizzazione³.

Per acquisire la registrazione secondo il regolamento EMAS, è necessario rispettare i requisiti del regolamento.

Il regolamento contiene a volte prescrizioni stringenti, ad esempio:

**Regolamento CEE n° 761/2001
(allegato IB, punto 2):**

(omissis) Se l'organizzazione comprende uno o più siti, ogni sito cui si applica EMAS deve soddisfare tutti i requisiti dello stesso, compreso il miglioramento continuo delle prestazioni ambientali definito all'articolo 2, lettera b).

³ E' possibile che via sia un procedimento, un ufficio o un bene fisico, propri dell'organizzazione, che non hanno alcuna relazione con l'applicazione della Politica Ambientale: questi elementi possono non essere inclusi nel SGA dell'organizzazione; ad essi possono non essere applicati i requisiti EMAS.



Tuttavia i requisiti sono sempre molto generali, ad esempio:

**Regolamento CEE n° 761/2001
(allegato IB, punto 3):**

Le organizzazioni devono poter dimostrare di avere un dialogo aperto con il pubblico e i soggetti interessati, comprese le comunità locali e i clienti, circa l'impatto ambientale delle loro attività (omissis).

Per rispettare i requisiti, sia stringenti che generali, la PA può seguire diverse strade o modalità, deve identificare la via più funzionale - ad esempio per avere un dialogo aperto con il pubblico - e deve mettersi nelle condizioni di poter dimostrare che il dialogo è effettivamente "aperto".

Nel decidere "come" questo dialogo aperto debba essere realizzato, le Organizzazioni sono libere di scegliere le strade più efficaci, più funzionali ai loro obiettivi e consone ai loro mezzi.

Questa osservazione ha carattere generale: le scelte sulle modalità di attuazione dei requisiti sono sempre lasciate alle singole organizzazioni che adotteranno le modalità più efficaci.

2.2 Le sinergie possibili tra SGA EMAS e Ag21L

Il regolamento EMAS introduce il concetto di SGA fin dall'articolo 1, enunciando gli obiettivi del sistema comunitario.

**Regolamento CEE n° 761/2001
articolo 1, comma 2:**

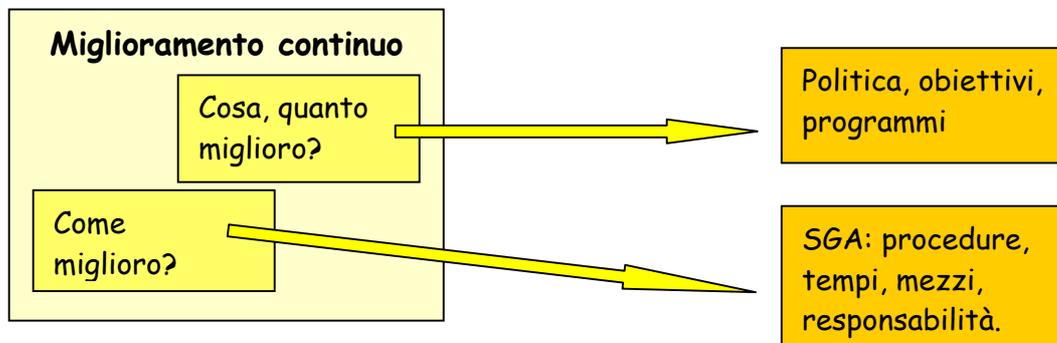
2. L'obiettivo di EMAS consiste nel promuovere miglioramenti continui delle prestazioni ambientali delle organizzazioni mediante:

a) l'introduzione e l'attuazione da parte delle organizzazioni di sistemi di gestione ambientale come indicato nell'Allegato I;

(omissis)

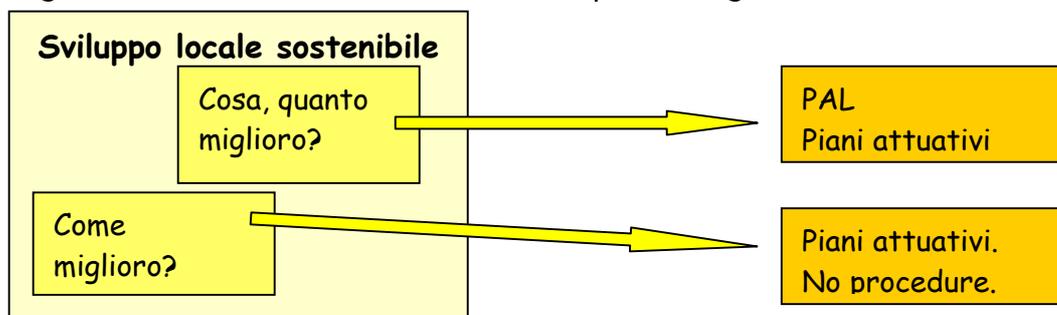


Per EMAS lo schema è quindi il seguente:



EMAS richiede obbligatoriamente che agli obiettivi siano affiancate procedure che definiscano responsabilità, tempi, mezzi per raggiungere il miglioramento dichiarato. Non così il procedimento di attuazione dell'Agenda 21 locale: vi sono linee guida e metodi, più o meno diffusi e consolidati, che prevedono e descrivono figure o ruoli quali il "facilitatore" e introducono strumenti (documenti) per pianificare il miglioramento continuo, quali il Piano di Azione Locale (PAL) ed i relativi Piani attuativi, ma non vi è una "norma" di riferimento che fornisce prescrizioni di tipo organizzativo sul "modus operandi". E' quindi possibile applicare un processo di Agenda 21 locale in assenza di procedure documentate; vi saranno ovviamente registrazioni, verbali nei quali si riportano le conclusioni e gli impegni di ciascun partecipante al forum, ma non sono previste procedure o rispetto di specifici standard.

Per Agenda 21 locale lo schema risulta essere quindi il seguente:



I soggetti che partecipano ad un Forum di agenda 21 locale possono dotarsi di procedimenti di verifica del programma; tuttavia sono sostanzialmente guidati e aiutati nell'applicare effettivamente le azioni concordate nel PAL (obiettivi e progetti) dal loro impegno e dal loro senso di responsabilità verso gli altri partecipanti e verso le parti interessate.

Chi è coinvolto in un SGA EMAS è guidato e aiutato anche da procedure che specificano "come" i processi debbano essere attuati.



2.3 La gestione dell'impatto generato dall'introduzione di EMAS in una PA

L'introduzione di un SGA può comportare all'interno di ogni organizzazione diversi "impatti":

- nuovi requisiti,
- nuove prassi,
- nuove regole di comportamento,
- nuovi documenti da utilizzare o moduli da compilare;
- nuove relazioni tra persone e tra funzioni.

Durante il processo di progettazione e introduzione del SGA è quindi buona regola adottare accorgimenti per rendere più graduale il processo e per acquisire la massima condivisione, riducendo l'ostilità ed il rifiuto.

- Informare costantemente tutti dei progressi in corso
- Non far pervenire ai soggetti interessati decisioni già prese; coinvolgere nel processo decisionale (ciascuno per quanto di sua competenza e autorità)
- Chiarire in ogni fase i ruoli di ciascuno; individuare chiaramente compiti e responsabilità; formalizzare le nomine e comunicarle
- Assumere tempestivamente le decisioni rilevanti, che possono bloccare o ritardare il processo di progettazione e implementazione
- Consolidare le decisioni prese attraverso atti ufficiali; evitare di dover ripetere attività già svolte o di dover ripercorrere processi decisionali già percorsi
- Coinvolgere nelle fasi di avvio i soggetti esterni potenzialmente coinvolti nei processi di miglioramento continuo per verificare l'eventualità di azioni comuni.
- Richiamare nei nuovi documenti del SGA, quando possibile, altri processi e procedimenti già intrapresi dall'ente nella stessa direzione; in particolare agenda 21 locale.
- Anticipare le verifiche (audit) per sollecitare la "presa di coscienza" degli obiettivi che l'organizzazione si è data



2.4 Le scelte di impostazione del SGA

2.4.1 Quante e quali procedure?

Il regolamento EMAS richiede la predisposizione di procedure. Per semplificare, possiamo dire che la richiesta avviene in due modi.

In primo luogo, i punti dell'allegato IA richiedono all'organizzazione di dotarsi di procedure.

Esempio di richiesta di procedura.

Regolamento CEE n° 761/2001, allegato IA, punto A.4.2

(omissis)

L'organizzazione deve stabilire e mantenere attive procedure affinché il proprio personale a livelli e funzioni interessate, sia sensibilizzato su:

a) l'importanza della conformità alla politica ambientale, alle procedure e ai requisiti del sistema di gestione ambientale;

(omissis)

Vi sono complessivamente 11 richieste di procedure⁴ di questo tipo che chiameremo "procedure gestionali".

Parallelamente, al punto A.4.6 dell'allegato I, EMAS richiede la predisposizione di "procedure documentate", che chiameremo "procedure operative", per pianificare le attività collegate agli aspetti ambientali significativi. Per comprendere bene questa richiesta, è importante vedere il paragrafo relativo al "controllo operativo"; tuttavia è possibile dare ora un primo chiarimento.

La preoccupazione di dover scrivere e applicare troppe procedure nasce sempre all'interno delle organizzazioni che devono decidere se applicare un SGA o che stanno implementando un SGA. Le domande frequenti sono:

- Quanti saranno i nuovi documenti da preparare, approvare, applicare?
- Quante altre persone e funzioni dell'ente devo coinvolgere?
- Quanti aspetti della nostra attività, quanti procedimenti amministrativi saranno da modificare per applicare EMAS?

Va chiarito prima di tutto che le procedure devono migliorare l'efficacia dell'organizzazione verso gli aspetti ed impatti ambientali; le attività devono diventare più "efficaci". La produzione delle procedure deve quindi aiutare l'operatività e non danneggiarla. La quantità delle procedure o istruzioni ed il loro

⁴ Aspetti ambientali; accesso ai requisiti legislativi; formazione; comunicazione interna ed esterna; controllo dei documenti del SGA; emergenze; monitoraggio e misurazioni; sorveglianza dei requisiti legislativi; registrazioni; non conformità, azioni correttive e preventive; audit interni.



livello di dettaglio non deve eccedere il buon senso e non deve eccedere il limite oltre il quale l'efficacia dell'attività viene ostacolata. In generale, va sempre chiarito l'obiettivo della procedura ed i benefici che vogliamo ottenere in pratica: questo ci aiuterà anche a stabilire una procedura effettivamente utile e condivisa dal personale che la deve applicare.

Va considerato anche che la scrittura di una procedura può sembrare all'inizio un onere, soprattutto per gli sforzi di condivisione e diffusione che sono richiesti; tuttavia, se la procedura risponde ad una effettiva richiesta di pianificazione o di controllo, allo sforzo iniziale dovrebbe sempre corrispondere un successivo vantaggio di chiarezza ed efficienza.

Le richieste di procedure del regolamento EMAS sono basate sull'esperienza di un gran numero di esperti internazionali e sono sempre basate sull'analisi di aspetti realmente critici della vita di una qualsiasi organizzazione. Possiamo quindi lavorare confidando che, se EMAS chiede di scrivere una procedura per un certo aspetto, certamente sarà possibile ottenere benefici da quella nuova procedura.

Quindi, per quanto riguarda le procedure "gestionali", il loro numero può variare; infatti le procedure richieste possono essere accorpate (ad esempio formazione e comunicazione interna possono confluire in una unica procedura), possono essere scorporate (ad esempio possono essere preparate più procedure di emergenza per diverse sedi) oppure possono essere inserite all'interno di un dettagliato manuale del SGA; tuttavia, tutte le 11 richieste di procedure fatte da EMAS devono ricevere una adeguata risposta da parte dell'organizzazione. In altre parole, tutte le 11 richieste devono essere "coperte" da una o più nuove procedure, oppure da un regolamento interno, oppure da un ordine di servizio o "determina", ecc.

Per quanto riguarda le procedure "operative" il loro numero potrà variare di molto in funzione di quante attività l'ente svolge e del loro impatto verso l'ambiente. Per ulteriori dettagli si veda il paragrafo sul "controllo operativo".

2.4.2 Creazione di nuovi soggetti o organi interni all'ente

In ogni PA vi sono sempre ruoli e responsabilità definiti dalle leggi dello Stato, dagli statuti e normalmente da regolamenti interni.

Vi sono gli organi "politici" e gli organi amministrativi. Consiglio, Giunta, Presidente, Sindaco, Direttore Generale, Segretario, Dirigenti, funzionari hanno sempre idea chiara del proprio ruolo all'interno dell'Amministrazione.

Con l'adesione ad EMAS nascono nuovi ruoli e nuovi compiti non previsti. Il problema che nasce sempre può essere posto come segue:

ruoli e funzioni preesistenti sono adatti a recepire i nuovi ruoli ed i nuovi compiti? Consentiranno una efficace attuazione del SGA? Oppure è opportuno creare nuove funzioni?

Questa domanda va letta a prescindere dal problema dell'adeguatezza delle risorse. La necessità o meno di dotarsi di consulenti esterni o di nuove risorse interne è un problema diverso.



Esempio di nuovi ruoli o funzioni:

- l'Alta Direzione (citata esplicitamente nell'allegato IA, punto A.2 a proposito della adozione di una Politica Ambientale.
- Il (o i) rappresentante/i della Direzione (RD, esplicitamente richiesto dall'allegato IA, punto A.4.1: questa figura deve avere autorità e competenza per assicurare alla Direzione (ad esempio alla Giunta) che il SGA sia efficace.

Esempio di nuovi compiti o attività:

Una persona o più persone, a livello centrale o individuate all'interno dei singoli Settori o Servizi, dovranno occuparsi di:

- raccogliere le informazioni (dati ambientali, indicatori di prestazione, ecc.) necessarie per preparare il "riesame della Direzione (vedi allegato IA, punto A.6).
- tenere sotto controllo l'andamento delle non conformità e delle relative azioni correttive, verificandone l'efficacia (vedi allegato IA, punto A.5.2).

Un problema pratico e sempre ricorrente è, ad esempio, quali persone o funzioni dovranno essere individuati come i Rappresentanti della Direzione (RD) e se questi soggetti avranno bisogno di un supporto operativo per svolgere i nuovi compiti che saranno loro attribuiti.

Una soluzione che ricorre frequentemente (in quanto certamente naturale per una PA) consiste nell'individuare i RD nei Dirigenti, generalmente includendo il Direttore Generale.

Restano da chiarire alcuni aspetti:

1. è necessario creare una (o più) nuova funzione, ad esempio il "Gruppo di Lavoro Ambiente" o "Comitato Ambiente"?
2. È necessario includere tutti i Dirigenti?
3. E' necessario includere altre persone non Dirigenti⁵?

Il problema descritto si pone presto, in fase di progettazione del SGA. E' sempre opportuno definire i compiti delle nuove funzioni tenendo conto del loro ruolo anche nella fase di mantenimento del sistema, quando lo sforzo legato alla progettazione ed alla iniziale attuazione sarà completato e resteranno da svolgere le attività a regime.

EMAS chiede solo di individuare uno o più RD e che questi siano dotati di "ruolo, responsabilità e autorità" adeguati. Il resto deve essere deciso dall'organizzazione in modo da risultare quanto più efficace possibile. Ecco alcune proposte:

⁵ Ad esempio per necessità tecniche o amministrative.



- Può essere utile istituire una nuova funzione "Gruppo di Lavoro ambiente" o "Comitato ambiente" per raggruppare i RD, infatti questa scelta rende più visibile a tutti la novità.
- E' essenziale che la nomina delle persone a membri della nuova funzione (se questa viene creata) o semplicemente a RD sia un atto formale della PA: delibera di Giunta, atto del Presidente, del Sindaco o del DG.

- E' necessario includere tra i RD tutti i Dirigenti le cui competenze riguardano aspetti ambientali significativi.
- E' importante considerare il fatto che più sono i Dirigenti nominati RD, più è elevato il grado di coinvolgimento dell'intera struttura dell'ente mentre, per contro, riducendo il numero di Dirigenti coinvolti, si può favorire la rapidità delle decisioni, soprattutto nelle fasi iniziali di attuazione del SGA.
- Nominare tutti i Dirigenti RD può prevenire problemi nei rapporti personali e funzionali interni, ma può fare sì che le persone si sentano meno responsabili verso il nuovo incarico ed i nuovi obiettivi.

- E' opportuno considerare che a persone con diversi livelli di inquadramento contrattuale non è possibile assegnare responsabilità di uguale livello.
- Bisogna prendere atto che il SGA introduce nuove attività che - anche se di modesta entità - non potranno essere svolte tutte da Dirigenti.
- E' opportuno quindi integrare il gruppo dei Dirigenti nominati RD o creare un altro gruppo di supporto, costituito da funzionari di diverso livello contrattuale.

Se l'ente ha già in atto, o vuole avviare, un processo di Agenda 21 locale, è molto interessante valutare la possibilità di utilizzare anche per il progetto di registrazione EMAS lo stesso ufficio e le stesse persone, di far coincidere le nuove funzioni create per i due progetti. Se i carichi di lavoro consentono questa scelta, sarà più facile sviluppare tutte le sinergie possibili, con vantaggio per l'ente.



2.4.3 Uso e valorizzazione delle modalità operative esistenti per introdurre le nuove "regole" del SGA EMAS

Nei paragrafi precedenti abbiamo visto come EMAS richieda all'organizzazione di dotarsi di una struttura e di meccanismi di funzionamento capaci di assicurare l'applicazione della Politica ambientale, ed in particolare di:

- individuare chiaramente le figure chiave del SGA: l'Alta Direzione e il Rappresentante della Direzione;
- adottare "procedure".

La domanda che ci poniamo ora è:

Come, con quale strumento decisionale / gestionale, la PA può efficacemente individuare e nominare le nuove figure e introdurre le nuove modalità operative?

Questo aspetto è fondamentale nella fase di progettazione e di implementazione del SGA, ma resta ugualmente importante anche a regime, quando le decisioni ed i documenti devono essere aggiornati.

Nelle organizzazioni private, fatto salvo quanto prescritto dal codice civile, sempre molto generale, ogni azienda stabilisce autonomamente i propri strumenti decisionali: in generale, la firma del soggetto che ha il potere di decidere è sufficiente a rendere obbligatoria una decisione, nomina o modalità operativa.

La vita della PA è invece regolata da leggi dello Stato che stabiliscono in modo più preciso, entrando anche in parte nel merito, la struttura organizzativa interna ed i principali strumenti organizzativi.

Inoltre, in aggiunta alle leggi dello Stato vi sono sempre all'interno dell'organizzazione prassi gestionali ed operative fortemente radicate.

Nella PA gli organi politici e amministrativi, i Dirigenti e tutto il personale si riconoscono nelle prassi organizzative interne, stabilite dalla legge dello Stato, dallo Statuto, dai Regolamenti e dalle prassi e consuetudini radicate.

Presso le PA italiane sono in uso modalità precise per definire responsabilità e modalità di esecuzione delle attività ovvero per approvare e rendere obbligatori i documenti prescrittivi.

Se il gruppo di lavoro incaricato di introdurre EMAS all'interno di una PA non segue le prassi e le regole interne riconosciute da tutti, corre un concreto rischio di vedere rifiutate le proposte, non tanto per il loro contenuto, ma solo per il modo con cui vengono introdotte.



Esempi di strumenti gestionali a disposizione delle PA italiane per stabilire responsabilità e modalità di esecuzione di attività:

- Statuto
- Regolamenti (già previsti dalla legge dello stato, devono essere coerenti con lo statuto) con relativi atti di approvazione;
- delibere degli organi dell'ente (Consiglio, Giunta, ecc.);
- "determine" (atti con cui un Dirigenti alloca risorse, assegna responsabilità, indica regole, all'interno della propria sfera di competenza e di cui si assume responsabilità);
- ordinanze (atti adottati dai Dirigenti nei casi di urgenza)
- protocollo interno

E' quindi necessario o molto opportuno utilizzare sempre gli strumenti esistenti per dare vita al SGA. Ecco alcuni esempi concreti.

Esempio	Consiglio
Approvare il testo della nuova Politica Ambientale	Procedere con delibera di Giunta o di Consiglio
Nominare i Rappresentanti della Direzione	Predisporre un atto del Direttore Generale o della Giunta;
Approvare gli obiettivi, comprensivi degli impegni di spesa.	Inserire direttamente le risorse richieste per il raggiungimento degli obiettivi nel PEG, sempre approvato dalla Giunta; in alternativa, portare all'approvazione della Giunta la determinazione delle risorse necessarie individuate all'interno o ad integrazione di quelle previste nel PEG.
Rendere obbligatorio un nuovo documento interno di sistema (incluse le procedure) dopo che tutti i soggetti competenti ne hanno condiviso il contenuto.	Predisporre una determina del Dirigente che ha autorità su tutti i servizi e settori cui si applica il documento; protocollare il documento.



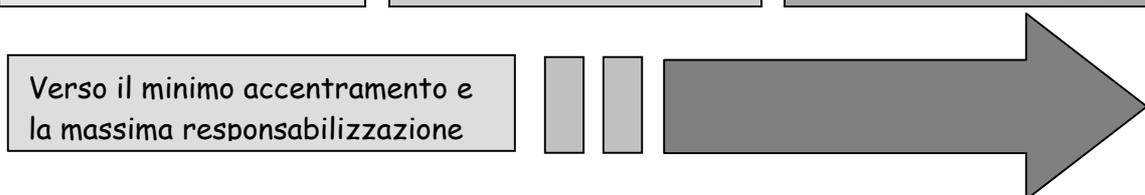
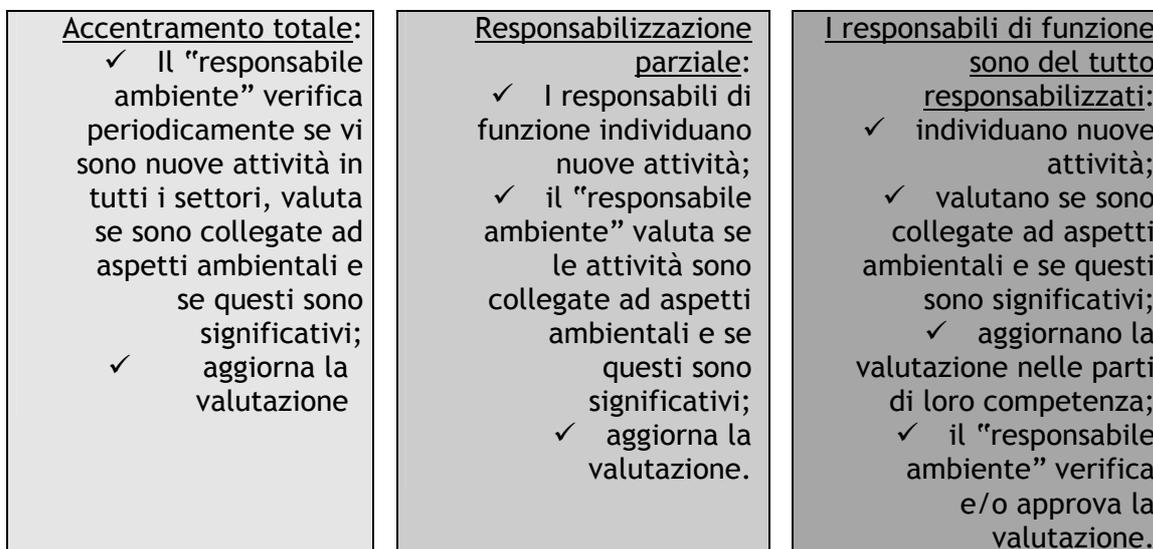
Queste considerazioni sono altrettanto valide se applicate ai processi di Agenda 21 locale.
 L'adozione del rapporto sullo stato dell'ambiente o del PAL da parte del Forum, dovrebbe tradursi sempre in atti ufficiali delle amministrazioni partecipanti. Non solo: ogni ente che recepisce con proprio atto un PAL adottato dal forum, dovrebbe assicurarsi che i propri strumenti gestionali (in particolare i bilanci previsionali) recepiscano quanto previsto dal PAL.

2.4.4 Il livello di partecipazione al SGA: la scelta del grado di responsabilizzazione delle funzioni in un SGA

Per molti aspetti ed aree del SGA, le scelte possibili si basano su una fondamentale alternativa: accentrare le nuove responsabilità ed i nuovi compiti o coinvolgere quanto più possibile l'intera struttura dell'ente?

L'accentramento avviene normalmente sulle funzioni che dispongono delle competenze "ambientali" ed incaricate della progettazione o del mantenimento del SGA, eventualmente supportate da consulenti esterni.

Ecco un esempio di alternative relative al processo di identificazione e valutazione degli aspetti ambientali, in presenza di un SGA a regime:





Massimo accentramento, minima responsabilizzazione:

Pro:

- l'attività è controllata da chi ha la competenza tecnica: è più probabile che sia tecnicamente ben condotta;
- l'attività è mantenuta attiva in toto da chi ne ha la responsabilità complessiva: è più probabile che sia mantenuta attiva costantemente

Contro:

- Il carico di lavoro è tutto su una sola persona o funzione;
- I responsabili di funzione e tutta la struttura dell'ente viene deresponsabilizzata e demotivata; viene perso il collegamento essenziale per l'efficacia del SGA.

Massimo accentramento, minima responsabilizzazione:

Pro:

- i responsabili di funzione e tutta la struttura dell'Ente vengono coinvolti e motivati;
Il carico di lavoro è distribuito; non vi sono "picchi" di impegno per il "responsabile ambiente".

Contro:

- i responsabili di funzione possono tralasciare di svolgere una attività nuova, sconosciuta, che porta nuovi (seppur minimi) carichi di lavoro dal momento che non se ne sentono complessivamente

In generale si constata che la consapevolezza del personale dell'ente aumenta con il passare del tempo, mano a mano che il SGA viene sviluppato e applicato. Si può quindi pensare che accentrare possa essere più vantaggioso in fase iniziale di progettazione, quando la competenza delle persone coinvolte aiuta a raggiungere più velocemente i primi obiettivi. Progressivamente è opportuno estendere il



coinvolgimento per evitare che i risultati ottenuti non siano condivisi e quindi risultino inefficaci. Infine, è ragionevole che in fase di applicazione matura del SGA sia utile aumentare il coinvolgimento per assicurare più partecipazione.

Per la scelta migliore (quanto “accentrare” e quanto coinvolgere), si può tenere conto di:

- dimensioni dell’Ente e complessità dell’organizzazione;
- tempo a disposizione per raggiungere la registrazione EMAS;
- disponibilità di risorse e tempo del “responsabile ambiente” o “gruppo di lavoro ambiente” o “comitato ambiente”, di quale sia la persona o la funzione specificatamente incaricata di gestire il SGA;
- disponibilità di risorse e tempo dei responsabili di funzione;
- grado di coinvolgimento dell’intera struttura che esiste o che si vuole ottenere;
- numero e tipologia delle attività che possono avere un impatto significativo.

*In ogni caso,
quando si sceglie di favorire un elevato coinvolgimento,
non bisogna mai perdere di vista la “leadership”
del processo di certificazione/ registrazione.
In altre parole l’obiettivo della registrazione deve comunque essere
assegnato ad uno specifico Dirigente (o a più di uno, ma in questo caso con
specifici compiti chiaramente assegnati).
L’assegnazione deve essere formalizzata all’interno dell’ente.*

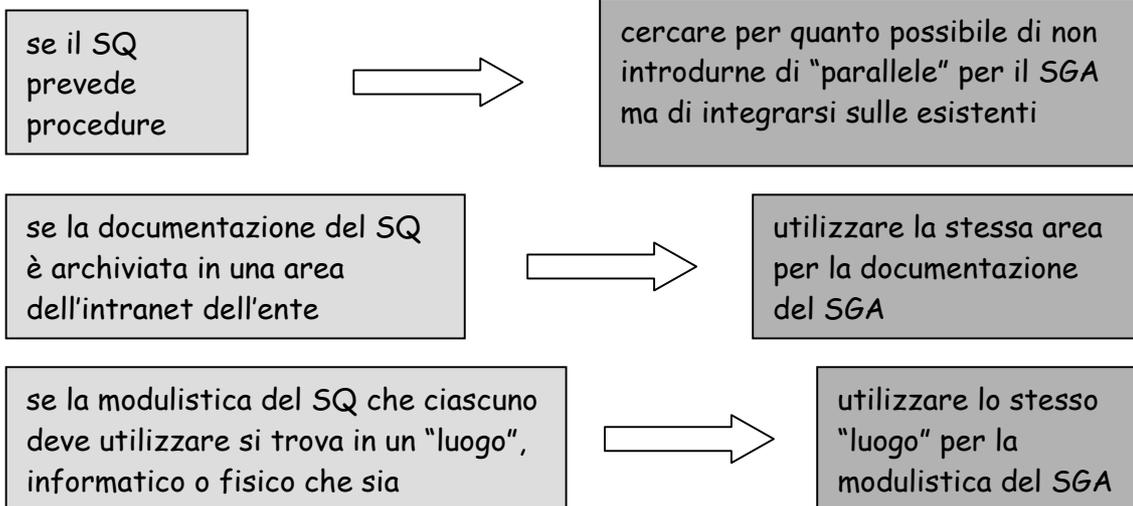
2.4.5 Come comportarsi quando la PA è già dotata di un Sistema Qualità

Nel caso in cui una PA abbia già un proprio Sistema Qualità, impostato in base alla UNI EN ISO 9001:00, certificato o meno, è fortemente consigliato utilizzare per il SGA le stesse soluzioni organizzative già applicate per il SQ.

Normalmente infatti, in qualsiasi tipo di organizzazione, le novità non sono accolte con favore; in una organizzazione già sotto pressione per le novità introdotte dal SQ, è opportuno evitare di introdurre ulteriori novità per il SGA.



Esempi:





3 APPLICAZIONE DEI REQUISITI EMAS AD UNA PA IN TANDEM CON AGENDA 21 LOCALE

3.1 *Premessa*

Quando si pensa allo sviluppo di un SGA, è facile confondere ciò che riguarda il risultato finale in quanto tale con ciò che riguarda il processo di progettazione, applicazione (o implementazione) e successivamente di mantenimento del SGA. Un esempio: un conto è affermare “la procedura per la gestione dei requisiti legislativi deve specificare le responsabilità per scegliere e accedere alle fonti, per esaminare le leggi, per decidere in merito alla loro applicazione, per applicarle di fatto e per verificare il mantenimento della conformità legislativa”; questa affermazione riguarda i requisiti della procedura come deve risultare. Diverso è invece affermare “in primo luogo è necessario verificare l’attuale conformità alle leggi, quindi intervistare i dirigenti interessati per comprendere i motivi delle eventuali carenze, per conoscere le loro competenze e le risorse disponibili, quindi è necessario condurre riunioni per condividere soluzioni organizzative possibili, quindi produrre una bozza di procedura sulla quale richiedere pareri, quindi richiedere un atto amministrativo per l’approvazione della versione finale; quindi prevedere un periodo di prova ed una successiva revisione o conferma”; questa affermazione riguarda il procedimento di progettazione e implementazione di questo aspetto del SGA. Pertanto:

Un conto è progettare, implementare e mantenere un SGA, un conto è descrivere come si dovrebbe presentare il SGA in quanto risultato finale

In questo capitolo vengono discussi i due aspetti, evidenziando quando ci si può trovare di fronte a problemi di “progettazione e implementazione” e quando a problemi di “mantenimento” del SGA.

Va sempre ricordato però che progettare un SGA e implementarlo sono attività difficilmente separabili, che vanno in realtà sempre condotte in parallelo. In primo luogo perché ogni processo e quindi procedura comprende in parte prassi già attuate e solo in parte prassi nuove, e in secondo luogo perché mentre si approva e si inizia l’applicazione di una procedura, contemporaneamente ci si trova ad iniziare a delineare i contenuti di una nuova ulteriore procedura.

In questo capitolo sono discusse le modalità con le quali una PA può applicare i requisiti EMAS, evidenziando la differenza tra requisito e “scelta possibile” e, soprattutto, evidenziando i rapporti con il processo di Agenda 21 locale.

3.2 *Il campo di applicazione e l’entità registrabile*

Questi aspetti sono già stati approfonditi nelle guide Tandem relative alla Analisi Ambientale Iniziale ed alla definizione del “campo di applicazione”.

Le conclusioni essenziali, utili a comprendere i contenuti di questa guida sono:



Estratti dal regolamento EMAS

Articolo 1 - estratto

"È istituito un sistema comunitario di ecogestione e audit, in appresso denominato «EMAS», al quale possono aderire volontariamente le organizzazioni, per valutare e migliorare le prestazioni ambientali delle organizzazioni (...)"

Articolo 2 - estratto

s) «organizzazione»: società, azienda, impresa, autorità o istituzione, o parte o combinazione di essi, con o senza personalità giuridica pubblica o privata, che ha amministrazione e funzioni proprie.

L'entità da registrare come organizzazione ai sensi di EMAS è concordata con il verificatore ambientale (...).

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.

t) «sito»: tutto il terreno, in una zona geografica precisa, sotto il controllo gestionale di un'organizzazione che comprende attività, prodotti e servizi. Esso include qualsiasi infrastruttura, impianto e materiali;

Il problema consiste nel fatto che spesso le PA richiedono percorsi che consentano un avvicinamento progressivo ad EMAS; è prevista infatti la possibilità di registrare solo una parte dell'intero Ente Pubblico richiedente.

Il caso più frequente è quello della richiesta di registrare un Assessorato, un dipartimento o un settore⁶.

Il problema è rilevante perché, a fronte di questa richiesta pur legittima degli enti, il vero vantaggio per l'ambiente si ha se si applica EMAS a tutto l'ente ed a tutte le sue competenze, mentre si ha un vantaggio significativamente ridotto per l'ambiente quando un ente viene parzializzato, per la forte riduzione della sua "capacità di influire" sul territorio e sugli altri soggetti pubblici e privati. C'è il rischio di accentuare ancor di più il divario tra la possibile (anche se non corretta e legittima) aspettativa del pubblico, la "certificazione" della buona qualità ambientale del

⁶ Un altro caso tipico è la richiesta di registrazione di un particolare struttura o impianto (es. una scuola o un depuratore); in questo caso però è più opportuno riferire la registrazione della singola struttura piuttosto che dell'ente proprietario o gestore.



territorio, e l'effettiva efficacia e capacità di un SGA applicato ad una sola parte di un ente di incidere in modo sensibile sulle prestazioni ambientali nel territorio. Pertanto, raccomandando di approfondire questo problema consultando la guida Tandem sulla definizione del campo di applicazione del SGA e fermo restando che, caso per caso, la proposta di registrazione va concordata con il verificatore ambientale, si raccomanda quanto segue:

Aspetti da assicurare in caso di registrazione di una parte dell'Ente

- Se si persegue la registrazione di una parte dell'ente, porsi come obiettivo finale la registrazione di tutto l'ente e impostare il SGA a questo scopo, incluse le decisioni riguardanti i principali elementi del sistema tra cui obiettivi di miglioramento e assegnazione di responsabilità; ad esempio legare gli obiettivi agli strumenti di pianificazione economica e finanziaria dell'ente e far emettere le "nomine" dalla "alta direzione" dell'ente.
- Far approvare la politica "parziale" dall'Alta Direzione, rappresentata a livello minimo dalla Giunta o dal Consiglio, o renderla coerente con una politica di livello superiore, approvata dalla Alta Direzione.
- Definire chiaramente le interfacce con le altre parti/funzione della PA non incluse nel campo di applicazione del SGA, definendo i limiti di competenza e responsabilità.
- Per impostare correttamente il SGA e scegliere opportuni obiettivi, la conoscenza del territorio deve comunque essere estesa a tutto il territorio di riferimento della PA.
- Riferire l'intestazione della registrazione ad una organizzazione dotata di una struttura con autonomia funzionale ed operativa.
- Le informazioni sul campo di applicazione della certificazione date alle parti interessate devono essere chiaramente riferite all'Entità parziale ed esplicitamente riportata nella Dichiarazione Ambientale ed in tutti gli strumenti di comunicazione (inclusi siti WEB ed altri canali informatici).
- Il logo EMAS non può essere utilizzato in abbinamento alla PA nella sua complessità, ma dovrà sempre essere chiaramente riconducibile all'Entità parziale registrata.

3.3 L'organizzazione del SGA

All'interno del testo del regolamento EMAS e della norma UNI EN ISO 14001, possiamo ricercare cosa viene richiesto in materia di "organizzazione" interna.

In primo luogo viene richiesto di introdurre un Sistema di Gestione Ambientale.



Estratti dal regolamento EMAS

Allegato I, requisiti generali

"L'organizzazione deve stabilire e mantenere attivo un sistema di gestione ambientale (...)"

Articolo 2, definizioni:

sistema di gestione ambientale: "parte del sistema complessivo di gestione comprendente la struttura organizzativa, le attività di pianificazione, le responsabilità, le pratiche, le procedure, i processi e le risorse per sviluppare, mettere in atto, realizzare, riesaminare e mantenere la politica ambientale"

Inoltre sono identificate lacune figure con precise responsabilità, l'Alta Direzione ed il "Rappresentante della Direzione" (RD).

Estratti dal regolamento EMAS

Allegato I, politica Ambientale

L'alta direzione deve definire la politica ambientale dell'organizzazione (...)

Allegato I, attuazione e funzionamento - struttura e responsabilità

"Al fine di rendere efficace l'esercizio della gestione ambientale, ruoli, responsabilità e autorità devono essere definiti, documentati e comunicati. (...)

L'alta direzione dell'organizzazione deve appositamente nominare un rappresentante apposito della direzione, o più di uno, il quale, indipendentemente da altre responsabilità, deve avere il ruolo, responsabilità e autorità ben definita per:

- a) assicurare che i requisiti del sistema di gestione ambientale siano stabiliti, applicati e mantenuti, in conformità alla presente norma internazionale;
- b) riferire all'alta direzione dell'organizzazione sulle prestazioni del sistema di gestione ambientale al fine del riesame e del miglioramento."

Allegato I, riesame della direzione

"L'alta direzione dell'organizzazione deve, a intervalli da essa determinati, riesaminare il sistema di gestione ambientale, per assicurarsi che continui a essere adeguato ed efficace. (...)"



La struttura organizzativa del SGA deve integrarsi all'interno dell'organizzazione esistente, definita, come già discusso, dalle leggi dello Stato e dagli strumenti interni, a partire dallo statuto.

Nelle PA italiane i principali "soggetti interni" a carattere politico sono:

- Il Consiglio, organo che sorveglia l'attività dell'ente, approva i principali documenti dell'ente (bilancio, piani, regolamenti) e raccoglie i rappresentanti di tutte le parti politiche.
- La Giunta, organo che comprende i rappresentanti politici della maggioranza e gestisce le risorse disponibili.

Dal punto di vista amministrativo, i soggetti sono:

- il Direttore Generale, massimo Dirigente, ha la responsabilità del funzionamento generale della struttura amministrativa;
- i Dirigenti, hanno precise responsabilità, limitate a settori o servizi, gestiscono le risorse loro assegnate dalla Giunta e rispondono dei propri "atti" e decisioni;
- Il segretario, figura che oggi riveste un ruolo incentrato sulla sorveglianza della congruità degli atti dell'ente.

Vi sono poi altre figure di responsabilità, identificate con diversi nomi, che possono avere responsabilità su specifici procedimenti amministrativi.

Inoltre ogni PA può nominare al suo interno organi collegiali di coordinamento quali tipicamente il "comitato dei Dirigenti".

Per introdurre un efficace SGA devono risultare chiari alcuni aspetti:

- Quali soggetti o enti interni rivestono il ruolo delle figure previste da EMAS?
- Quali competenze sono loro assegnate?
- Quali competenze sono assegnate nell'ambito del SGA a tutti gli altri soggetti o enti interni?

Nel regolamento e nelle raccomandazioni della CE collegate, non viene specificato da quali organi debba essere composta l'Alta Direzione in una PA. Sia la Giunta che il Consiglio dell'Ente possono assolvere tale funzione. Non vi sono neppure indicazioni esplicite su quali criteri adottare per individuare i RD, ma si possono ricavare dalla lettura attenta del testo alcune indicazioni.

Aspetti da assicurare per l'individuazione dei RD

- I RD possono essere uno o più di uno;
- I RD devono avere un collegamento diretto con la Direzione che rappresentano
- I RD devono avere adeguata "autorità" di fronte al personale dell'organizzazione (l'autorità deriva dalla posizione gerarchica, ma anche dall'autorevolezza della persona)
- I RD devono conoscere i requisiti EMAS e devono conoscere gli argomenti sui quali assumono competenza nell'ambito del SGA



Gli strumenti che una PA può adottare per introdurre l'organizzazione del SGA sono diversi. Questi comprendono organigrammi, mansionari introdotti con nomine individuali o collettive, funzionigrammi.

Innanzitutto va chiarito che le nuove responsabilità e le nuove competenze devono essere integrate all'interno di quelle esistenti; non vi devono essere elementi contrastanti tra le novità introdotte e l'ordinamento preesistente. Questo fatto non è precluso dal regolamento EMAS: si tratta di un consiglio che consente di introdurre le novità con maggiore rapidità.

Forti raccomandazioni per stabilire una organizzazione efficace del SGA

- Per ogni attività / processo deve essere identificata una responsabilità
- Le responsabilità devono essere scritte e rese note agli interessati
- L'assegnazione delle responsabilità deve risultare senza lacune e senza sovrapposizioni
- Devono essere chiaramente definite le "interfacce" interne e con l'esterno; deve essere chiaro dove finisce la responsabilità dell'uno e dove inizia quella dell'altro; ad esempio è buona regola stabilire quale documento deve essere consegnato dall'uno all'altro per la prosecuzione di un processo
- Le persone o le funzioni cui sono assegnate le R devono disporre di competenze e autorità adeguate

Ulteriori Suggerimenti

- Ciascuno dovrebbe essere messo a conoscenza anche delle responsabilità degli altri
- Dovrebbe essere chiarito anche chi è responsabile e ha l'autorità di stabilire o modificare responsabilità
- I responsabili dovrebbero disporre di tempo e mezzi per rispondere agli incarichi assegnati
- Nei casi di condivisione di risorse tra diversi responsabili dovrebbero essere chiaramente definiti i criteri di condivisione
- Dovrebbero essere rispettati criteri di congruenza tra le responsabilità assegnate per il SGA e i livelli contrattuali

Quando una PA è già dotata di un organigramma o di un mansionario complessivo, in fase di introduzione delle nuove responsabilità per il SGA può nascere una domanda:

- è necessario rimettere i documenti preesistenti?

Si può dire che non è necessario; possono essere emessi documenti integrativi, quali organigrammi o mansionari specifici del SGA nei quali non viene riportato l'intero



organigramma o mansionario ma che chiarificano i rapporti funzionali e le interfacce con il resto dell'organizzazione.

Ciò che è necessario è che le responsabilità (vecchie e nuove) siano chiare e non equivoche.

La non corretta o completa applicazione dei requisiti di EMAS sull'organizzazione del SGA, porta spesso a "non conformità" in relazione ad altri punti della norma. Problemi organizzativi sono spesso tra le cause reali delle NC dei sistemi di gestione.

Esempi:

- perché alcune persone non risultano adeguatamente "formate"?
 - la causa profonda è che non è stata mai chiarita la responsabilità per attuare la formazione dei nuovi assunti.
- Perché non sono stati censiti i manufatti in materiali contenenti fibre di amianto?
 - La causa profonda è che le responsabilità istituite in materia di sicurezza comprendono esplicitamente solo la valutazione dell'esposizione del personale dell'ente alle fibre di amianto e le responsabilità del settore "edilizia" comprendono la manutenzione edilizia, ma non specifici aspetti ambientali; pertanto vi è una lacuna dovuta all'idea infondata che il problema "asbesto" era già stato risolto.

Come si capisce dagli estratti dal regolamento sopra riportati, i requisiti EMAS sull'organizzazione sono molto generali. Ecco quindi due esempi di possibili soluzioni nella attribuzione dei principali ruoli del SGA agli organi ed alle funzioni di un ente pubblico.

Esempio di soluzione possibile per una Provincia: chi interviene nel SGA?

- il Consiglio, per l'approvazione della Politica ambientale;
- la Giunta, per l'approvazione di alcuni documenti generali del SGA (obiettivi, organigramma, manuale), collegati al PEG dell'ente;
- il Presidente, per firmare la Politica a seguito dell'approvazione del Consiglio;
- il Direttore Generale, membro del Gruppo di Lavoro Ambiente (GdLA) nominato con atto di Giunta, con ruolo di RD;
- il Dirigente Coordinatore del GdLA, con compiti di coordinamento, indirizzo e "sorveglianza" dei lavori del GdLA;
- il GdLA, con compiti propositivi per procedure e documenti tipici del SGA o intersettoriali e di verifica di documenti del SGA propri di settori o servizi specifici;
- l'Ufficio EMAS, nominato dal Coordinatore del GdLI, con compiti di supporto alle attività dei Dirigenti per l'attuazione del SGA (redazione e controllo dei documenti, raccolta di dati ambientali, ecc.).



Esempio di soluzione possibile per un Comune: chi interviene nel SGA?

- il Consiglio, per l'approvazione del bilancio e degli strumenti di pianificazione e programmazione, e dei regolamenti, come da legge e da statuto;
- la Giunta, per l'approvazione della politica ambientale, degli obiettivi e di alcuni documenti generali del SGA, oltre che del PEG, dei piani pluriennali come da legge e da statuto;
- il Sindaco, firmatario della PO a seguito dell'approvazione della Giunta;
- il Direttore Generale, rappresentante della Direzione per il SGA;
- La Direzione gestionale ambiente, composta dal DG, dai Dirigenti e da referenti tecnici invitati ad hoc (es. responsabile settore ambiente) con compiti propositivi per procedure e documenti tipici del SGA o intersettoriali e di verifica di documenti del SGA propri di settori o servizi specifici;
- Il Servizio ambiente con compiti operativi a supporto della Direzione Gestionale

Infine un cenno può essere dedicato alle figure che EMAS, integrato con le indicazioni desumibili dalla UNI EN ISO 190117, richiede per il ciclo di audit interni.

Il responsabile del programma degli audit ha il compito di programmare nell'arco di un periodo, tipicamente un anno, il complesso degli audit interni, decidendo quando visitare le diverse aree, con quale frequenza, chi incaricare, ecc.. Il responsabile del programma dovrebbe avere una visione complessiva del SGA e dell'organizzazione e dovrebbe avere competenze almeno generali sugli audit. Può essere un Dirigente, eventualmente supportato da esterni o specialisti interni.

Gli auditor hanno il compito di condurre i singoli audit; devono avere specifiche competenze sulle tecniche di audit ed una conoscenza della tipologia di attività che verificano, ma devono essere "sufficientemente indipendenti" da esse.

3.4 La struttura documentale

EMAS, così come la UNI EN ISO 14001, prevede che il SGA sia, almeno in parte, documentato. EMAS, tra l'altro, richiede esplicitamente, al contrario della UNI EN ISO 14001, una "analisi ambientale iniziale" allo scopo di individuare e valutare gli aspetti ambientali per impostare il SGA e gli obiettivi.

⁷ "Linee guida per gli audit dei sistemi di gestione della qualità e/o di gestione ambientale". Testo non prescrittivo per le organizzazioni che adottano EMAS o UNI EN ISO 14001.



Allegato IA - documentazione del sistema di gestione ambientale

"L'organizzazione deve stabilire e mantenere l'informazione necessaria, su carta o su sistemi elettronici, per:

- a) descrivere gli elementi fondamentali del sistema di gestione e le loro interazioni;
- b) fornire direttive sulla documentazione correlata."

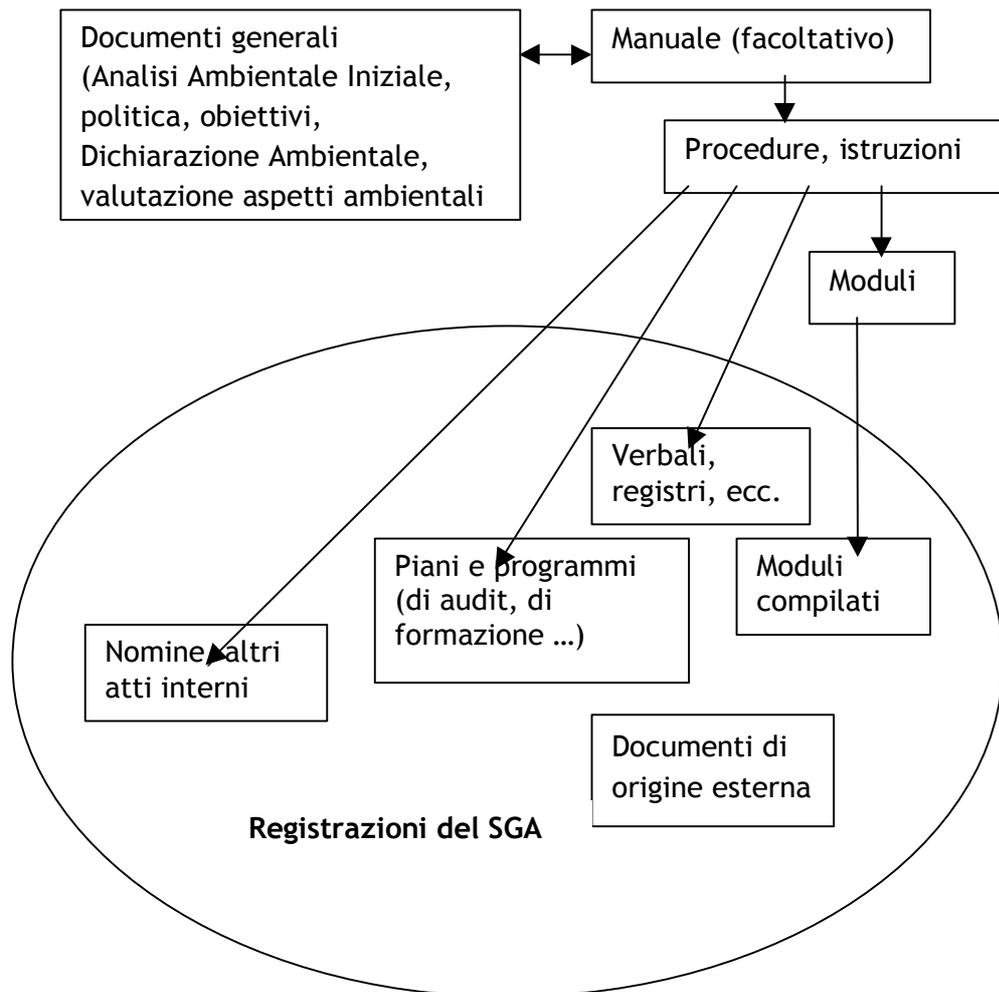
Leggendo il Regolamento è possibile capire quali documenti siano strettamente necessari e quali no. Tuttavia è un approfondimento che non ha senso. Anche se può apparire un appesantimento, spesso è invece un vantaggio dotarsi un documento (cartaceo o informatico o tutti e due) che stabilisca oggettivamente, a beneficio di tutti, i requisiti adottati dall'organizzazione.

Adottare una procedura o un documento porta sempre alcuni vantaggi:

- attraverso la messa a punto, la condivisione e la definizione del documento emergono problemi che sono rimasti sempre nascosti e si può raggiungere una soluzione;
- il documento può essere utilizzato per spiegare a terzi (es. nuovi assunti, personale ricollocato, esterni) come e perché viene svolta una attività;
- chi svolge un compito, vede il suo lavoro valorizzato;
- in caso di discussioni, la regola condivisa è scritta: ci si può confrontare sulla base di un punto fermo.

Si può rappresentare il quadro generale della documentazione di una SGA con uno schema riassuntivo.

Documentazione del SGA



Tutti i documenti del SGA devono sempre essere identificati. Le modalità possono essere diverse: è abitudine, nei sistemi qualità, individuare i documenti tramite codici, ma questo non è necessario; può essere utilizzato un numero di protocollo o il semplice titolo del documento. E' fondamentale che, per ogni documento, sia indicata la revisione e la data, anche per poter evitare l'utilizzo delle versioni superate.

Spesso si crea confusione nell'uso dei moduli: il modulo in sé, bianco, da compilare, deve essere approvato (dovrebbero essere utilizzati sempre moduli aggiornati); poi,



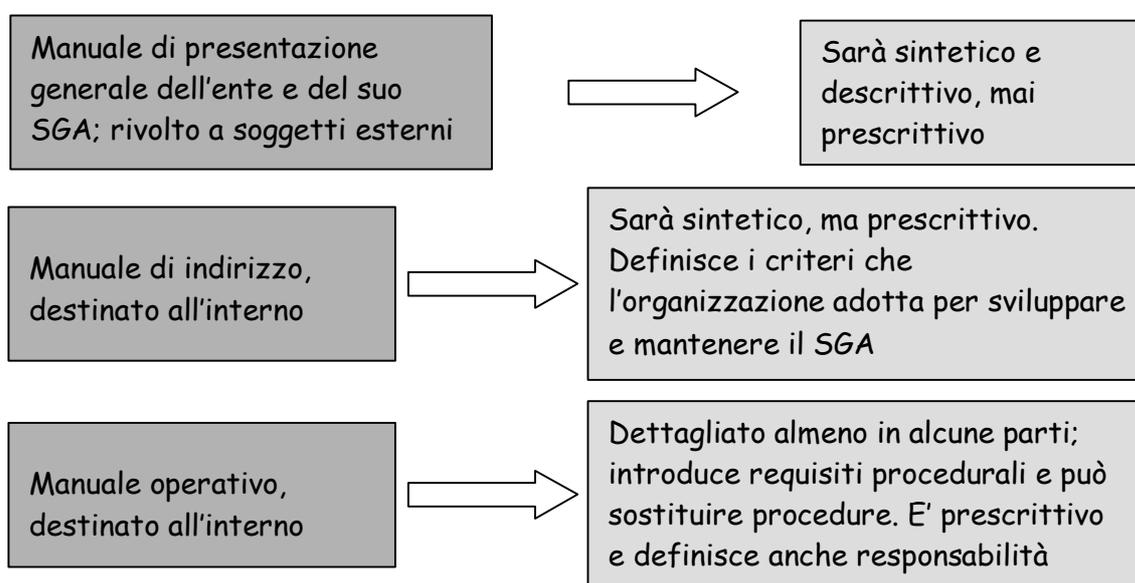
una volta approvato viene compilato: deve essere indicata anche la data di compilazione e chi ha compilato il modulo dovrebbe apporre la propria firma.

Un approfondimento a parte merita il manuale del SGA.

Il regolamento EMAS, come l'UNI EN ISO 14001, non richiede espressamente la scrittura di un "Manuale del SGA", come richiesto al contrario dalla norma sui Sistemi Qualità (UNI EN ISO 9001:2000).

Quando si deve decidere se scrivere o meno il Manuale, è consigliabile chiarire subito l'obiettivo che ci si prefigge con la sua scrittura.

Esempi:



Per decidere nel modo migliore se preparare o meno un manuale e che tipo di manuale preparare, è opportuno considerare anche quali siano gli altri documenti a disposizione dell'ente per raggiungere gli obiettivi di cui alla precedente tabella.

3.5 La programmazione del miglioramento continuo: obiettivi e programmi, audit, non conformità, azioni correttive e preventive, riesame della Direzione

Il miglioramento continuo delle prestazioni ambientali è un punto essenziale del regolamento EMAS e delle politiche ambientali della UE in generale.

Per questo, all'interno di EMAS, delle decisioni e raccomandazioni CE ad EMAS collegate, si trovano molti riferimenti e requisiti relativi a miglioramento continuo e obiettivi di miglioramento.



Regolamento 761/2001 EMAS

Articolo 2 - estratto

Ai fini del presente regolamento si intende per:

- a) **politica ambientale:** obiettivi e principi generali di azione di un'organizzazione rispetto all'ambiente, ivi compresa la conformità a tutte le pertinenti disposizioni regolamentari sull'ambiente e l'impegno a un miglioramento continuo delle prestazioni ambientali; tale politica ambientale costituisce il quadro per fissare e riesaminare gli obiettivi e i target ambientali;
- b) **miglioramento continuo delle prestazioni ambientali:** processo di miglioramento, di anno in anno, dei risultati misurabili del sistema di gestione ambientale relativi alla gestione da parte di un'organizzazione dei suoi aspetti ambientali significativi in base alla sua politica e ai suoi obiettivi e ai target ambientali; questo miglioramento dei risultati non deve necessariamente verificarsi simultaneamente in tutti i settori di attività;
- c) **prestazione ambientale:** i risultati della gestione degli aspetti ambientali da parte dell'organizzazione;
- d) **prevenzione dell'inquinamento:** impiego di processi, pratiche, materiali o prodotti che evitano, riducono o controllano l'inquinamento, tra cui possono annoverarsi riciclaggio, trattamento, modifiche dei processi, meccanismi di controllo, uso efficiente delle risorse e sostituzione dei materiali;
(...)
- h) **programma ambientale»:** descrizione delle misure (responsabilità e mezzi) adottate o previste per raggiungere obiettivi e target ambientali e relative scadenze;
- i) **obiettivo ambientale»:** obiettivo ambientale complessivo, conseguente alla politica ambientale, che l'organizzazione si prefigge di raggiungere, quantificato per quanto possibile;
- j) **target ambientale»:** requisito particolareggiato di prestazione, quantificato per quanto possibile, applicabile all'organizzazione o a parti di essa, che deriva dagli obiettivi ambientali e deve essere stabilito e raggiunto per conseguire gli obiettivi medesimi;



Regolamento 761/2001 EMAS
Articolo 3 - Partecipazione a EMAS - estratto

- e) 1. La partecipazione a EMAS è aperta a qualsiasi organizzazione che intenda migliorare le sue prestazioni ambientali complessive.
2. Per la registrazione EMAS un'organizzazione deve:
- b) effettuare o far effettuare, conformemente ai requisiti dell'allegato II, audit ambientali che siano impostati in modo da valutare le prestazioni ambientali dell'organizzazione;
- c) elaborare una dichiarazione ambientale conformemente all'allegato III, punto 3.2, nella quale sia riservata un'attenzione particolare ai risultati dell'organizzazione in relazione ai suoi obiettivi e target ambientali e al miglioramento continuo della sua prestazione ambientale e nella quale si tenga conto delle necessità in materia di informazione dei soggetti interessati.

Regolamento 761/2001 EMAS - Allegato I - B.

QUESTIONI CHE LE ORGANIZZAZIONI CHE APPLICANO L'EMAS DEVONO PRENDERE IN CONSIDERAZIONE Estratto

2. Prestazioni

Le organizzazioni devono poter dimostrare che il sistema di gestione e le procedure di audit siano rivolti alle effettive prestazioni ambientali dell'organizzazione con riferimento agli aspetti di cui all'allegato VI. Le prestazioni dell'organizzazione rispetto ai suoi obiettivi e i suoi target sono valutati all'interno del processo di analisi gestionale. L'organizzazione deve anche impegnarsi a migliorare continuamente le proprie prestazioni ambientali. A tal fine l'organizzazione può basare la sua azione su programmi ambientali locali, regionali e nazionali. I mezzi con cui conseguire gli obiettivi e i target non possono essere considerati obiettivi ambientali.

Se l'organizzazione comprende uno o più siti, ogni sito cui si applica EMAS deve soddisfare tutti i requisiti dello stesso, compreso il miglioramento continuo delle prestazioni ambientali definito all'articolo 2, lettera b).

4. Partecipazione dei dipendenti

Oltre ai requisiti dell'allegato I sezione A, i dipendenti devono essere coinvolti nel processo teso al costante miglioramento delle prestazioni ambientali dell'organizzazione.

A tal fine si dovrebbe ricorrere a forme appropriate di partecipazione, come il sistema del libro dei suggerimenti o lavori di gruppo su singoli progetti in seno a comitati ambientali.

(...)



**Regolamento 761/2001 EMAS - ALLEGATO III
DICHIARAZIONE AMBIENTALE - Estratto**

3.1. Introduzione

La dichiarazione ambientale serve a fornire al pubblico e ad altri soggetti interessati informazioni sull'impatto e sulle prestazioni ambientali dell'organizzazione nonché sul continuo miglioramento della prestazione ambientale. (...)

3.2. Dichiarazione ambientale

(...)

La dichiarazione ambientale costituisce uno strumento di comunicazione e dialogo con i soggetti interessati in materia di prestazioni ambientali.

(...)

d) una descrizione degli obiettivi e target ambientali in relazione agli aspetti e impatti ambientali significativi;

(...)

Estratti da UNI EN ISO 14001 (allegato I-A al regolamento EMAS)

4.2 Politica Ambientale

"L'alta direzione deve definire la politica ambientale dell'organizzazione e assicurarsi che:

(...)

d) fornisca il quadro di riferimento per stabilire e riesaminare gli obiettivi e traguardi ambientali;

(...)

4.3.1 Aspetti ambientali

"L'organizzazione deve stabilire e mantenere attiva una procedura (o procedure) per individuare gli aspetti ambientali delle proprie attività, prodotti o servizi che può tenere sotto controllo e su cui ci si può attendere che abbia una influenza, al fine di determinare quelli che hanno o possono avere impatti significativi sull'ambiente.

L'organizzazione deve assicurarsi che gli aspetti relativi a questi impatti significativi siano presi in considerazione nello stabilire i propri obiettivi ambientali.

L'organizzazione deve mantenere aggiornate queste informazioni."



Estratti da UNI EN ISO 14001 (allegato I-A al regolamento EMAS)

4.3.3 Obiettivi e traguardi

"L'organizzazione deve, per ciascun livello e funzione rilevante interna alla organizzazione stessa, stabilire e mantenere obiettivi e traguardi documentati.

Quando gli obiettivi vengono stabiliti e riesaminati, una organizzazione deve prendere in considerazione le prescrizioni legali e similari, i propri aspetti ambientali significativi, opzioni tecnologiche, esigenze finanziarie, operative e commerciali e il punto di vista delle parti interessate.

Gli obiettivi e i traguardi devono essere coerenti con la politica ambientale, compreso l'impegno per la prevenzione dell'inquinamento."

4.3.4 Programma/i di gestione ambientale

"Per raggiungere i suoi obiettivi e i suoi traguardi, una organizzazione deve stabilire e mantenere uno o più programmi, che devono contenere:

- a) per ogni rilevante funzione e livello dell'organizzazione, l'indicazione delle responsabilità per il raggiungimento degli obiettivi e dei traguardi;
- b) i tempi ed i mezzi con i quali devono essere raggiunti.

Se un progetto riguarda nuovi sviluppi, oppure attività, prodotti o servizi nuovi o modificati i programmi devono essere rivisti, ove necessario, per garantire che ad essi si applichi un corretto sistema di gestione ambientale."

4.4.6 Controllo operativo

"L'organizzazione deve identificare quali sono le operazioni e le attività associate agli aspetti ambientali significativi in linea con la sua politica, i suoi obiettivi e i suoi traguardi.

4.5.1 Sorveglianza e misurazioni

"L'organizzazione deve stabilire e mantenere attive procedure documentate per sorvegliare e misurare regolarmente le principali caratteristiche delle sue attività e delle sue operazioni che possono avere un minimo impatto significativo sull'ambiente. Ciò comprende la registrazione delle informazioni che consentono di seguire l'andamento delle prestazioni, dei controlli operativi appropriati e della conformità agli obiettivi e ai traguardi dell'organizzazione. (...)

4.6 Riesame della direzione

"L'alta direzione dell'organizzazione deve, a intervalli da essa determinati, riesaminare il sistema di gestione ambientale, per assicurarsi che continui a essere adeguato ed efficace. (...)

Il riesame della direzione deve affrontare l'eventuale necessità di cambiare la politica, gli obiettivi e gli altri elementi del sistema di gestione ambientale, alla luce dei risultati provenienti dagli audit del sistema stesso, da cambiamenti della situazione e dall'impegno al miglioramento continuo."



Raccomandazione della Commissione del 7 Settembre 2002

Allegato I: Orientamenti relativi alla dichiarazione ambientale

Si suggerisce l'uso di indicatori per descrivere le prestazioni ambientali e quantificare gli obiettivi

Si suggerisce di porre gli obiettivi in relazione agli aspetti ambientali (o tematiche) cui si riferiscono

Allegato III, punto 5 "come incidere sugli aspetti ambientali indiretti"

(...) nel caso invece di aspetti ambientali indiretti, al fine di acquistare vantaggi sul piano ambientale, l'organizzazione dovrà incidere su appaltatori (e subappaltatori), fornitori e clienti utilizzatori dei propri prodotti e servizi, dando prova di saper utilizzare il proprio peso in modo creativo (...).

Già all'interno di EMAS e dei documenti collegati si trovano dunque molte indicazioni utili a predisporre obiettivi e programmi ambientali.

Dal punto di vista operativo, sia in fase di progettazione del SGA che in fase di mantenimento, è opportuno prendere in esame alcune raccomandazioni.

Come preparare gli obiettivi ed i programmi di miglioramento

Per formulare compiutamente gli obiettivi occorre indicare:

- la tematica o aspetto ambientale cui si riferisce (es. rifiuti, inquinamento dell'aria);
- il target (e quindi l'indicatore, ovvero l'unità di misura!);
- la scadenza finale;
- le risorse finanziarie;
- le responsabilità;
- le fasi o le successive attività da realizzare per raggiungere l'obiettivo.

Alcuni dei punti elencati sono richiesti anche in termini di "programma" ambientale, ovvero di "piano operativo" per raggiungere gli obiettivi. Quali sono dunque i punti che possono essere rimandati ad un documento chiamato "programma ambientale"?

Come spesso accade, anche in questo caso non c'è una prescrizione precisa; l'ente può scegliere liberamente. E' accettabile anche la scelta di predisporre un unico documento che includa tutti i requisiti. In ogni caso è opportuno definire e documentare gli obiettivi (e i programmi) utilizzando gli strumenti gestionali già in uso presso l'ente, quali ad esempio, oltre al PEG, i piani pluriennali, le schede progetto, i piani di investimento, ecc.



Aspetti qualificanti della programmazione delle PA che aderiscono ad EMAS

La PA utilizza diversi strumenti per decidere le proprie azioni di miglioramento: Piano Esecutivo di Gestione (PEG) e bilanci preventivi, delibere e determine attuative, accordi di programma, convenzioni, partecipazioni, protocolli di intesa. Anche il documento "obiettivi ambientali" - che deve essere approvato dalla "direzione" - è uno strumento con cui l'organizzazione decide le proprie azioni.

Abbiamo visto peraltro come, al di fuori dei percorsi decisionali prestabiliti, la PA non decide sostanzialmente nulla.

Si può quindi concludere - estremizzando - che l'insieme degli atti che la PA adotta per attuare le sue politiche e che abbiano valenza ambientale, vanno a costituire gli obiettivi ed il programma ambientale secondo EMAS.

Si potrebbe dunque concludere che qualsiasi PA è in realtà dotata di obiettivi e programmi conformi ad EMAS. Sarebbe semplicistico concludere in questo modo.

Il vero carattere distintivo dei programmi delle PA che adottano EMAS consiste nella qualità ambientale della loro programmazione, nella effettiva ricerca di miglioramento della qualità dell'ambiente nel territorio di loro competenza attraverso tutti gli strumenti attuativi possibili, usati con creatività a seconda delle opportunità.

Rapporti con i piani economici dell'ente (PEG)

Come richiesto da EMAS e dal buon senso, per avere ragionevole certezza di raggiungere un obiettivo è necessario individuare dal principio le risorse che saranno richieste.

Per tutti gli obiettivi che richiedono investimenti è fortemente raccomandabile (meglio dire necessario) indicare fin dall'origine le risorse a supporto del programma ambientale nei piani economici dell'ente; è cioè fortemente raccomandabile definire gli obiettivi contestualmente alla definizione dei piani economici

Se un obiettivo non richiede investimenti, può essere gestito separatamente dai piani economici.

Individuazione di responsabilità

E' opportuno comunque individuare un responsabile che tenga sotto controllo l'insieme generale degli obiettivi ambientali, per verificarne la coerenza con la Politica, per riferire al riesame della Direzione, per inserirli correttamente e compiutamente nella Dichiarazione Ambientale.



Questo significa anche che è opportuno che, in ogni caso, l'organizzazione individui un documento unitario che raccolga tutti gli obiettivi⁸; questo documento può essere lo stesso che viene poi inserito nella Dichiarazione Ambientale.

Programmazione di obiettivi condivisi

Qualora concorrano più soggetti al raggiungimento degli obiettivi (obiettivi condivisi), ad es. nel miglioramento di aspetti ambientali indiretti, ovvero della qualità dell'ambiente nel territorio di competenza, è fortemente consigliato adottare strumenti per tenere sotto controllo l'avanzamento delle azioni intraprese dai diversi soggetti coinvolti, pur nel rispetto delle singole responsabilità.

Nell'ambito degli obiettivi condivisi si può manifestare in misura più evidente la creatività dell'ente: ciò significa trovare in ogni circostanza le modalità più efficaci per ottenere un risultato - totale o parziale - o per orientare una scelta che dipende (anche) da altri in una direzione voluta; questo vale anche nell'ambito di altri procedimenti amministrativi previsti dalle direttive CE, quali il procedimento di VIA o nell'ambito di una autorizzazione IPPC.

Rapporti con Agenda 21 locale

Ecco alcuni spunti interessanti per comprendere il forte rapporto di similitudine e sinergia che esiste tra i processi di Agenda 21 locale e l'adesione di una PA ad EMAS.

Nei casi in cui esiste Agenda 21 locale, il PAL - in toto o in parte - può essere parte degli obiettivi ambientali EMAS di qualsiasi ente che sottoscrive il PAL stesso. I programmi attuativi del PAL costituiscono di fatto, ove esistono, dei programmi ambientali, sostanzialmente conformi a quanto richiesto da EMAS.

Dal punto di vista del controllo dei processi di programmazione del miglioramento, la registrazione EMAS riguarda una singola organizzazione. Questa risulta responsabile in toto del suo SGA; quindi anche di tutti gli obiettivi, della loro programmazione, del controllo o monitoraggio, della gestione di azioni correttive quando necessario, indipendentemente dal fatto che attività o fasi particolari siano affidate a specifici soggetti interni o esterni.

Si può affermare in questo senso - in termini generali - che il programma ambientale EMAS garantisce maggiore affidabilità di un PAL di Agenda 21 locale

⁸ Nelle PA dotate di un controllo di gestione sufficientemente evoluto, in grado di gestire tutte le attività dell'ente anche se non collegate a investimenti, gli strumenti gestionali dell'ente possono costituire questo documento unitario, senza creazione di ulteriori documenti, se non - per questioni di editing - in vista della pubblicazione della DA.



Il coinvolgimento e la partecipazione diretta e attiva delle parti interessate è un aspetto essenziale della Agenda 21 Locale. Questo coinvolgimento avviene fin dalle prime fasi di analisi dello stato dell'ambiente e si manifesta appieno nella attività del Forum, nella preparazione degli scenari, del PAL e dei programmi attuativi. Se una PA ha avviato un processo di Agenda 21 locale e decide di aderire ad EMAS, si può certamente affermare che ha già tenuto conto in modo sostanziale e documentato del punto di vista delle parti interessate nello stabilire obiettivi di miglioramento ed in questo senso attua i requisiti EMAS in modo valido.

Gli obiettivi secondo EMAS riguardano le prestazioni ambientali dell'organizzazione e quindi riguardano gli aspetti ambientali "diretti" e quelli "indiretti", ovvero inerenti tematiche sulle quali l'organizzazione "ha un controllo gestionale parziale". Il PAL di Agenda 21 locale può stabilire anche obiettivi rispetto a tematiche sulle quali l'organizzazione non ha alcun controllo.

Nei processi di Agenda 21 locale, la scelta degli indicatori è una fase molto significativa; è generalmente condivisa l'idea che l'uso di un indicatore piuttosto che di un altro può condizionare la sostanza delle conclusioni delle attività e delle relative valutazioni, in sede tecnica e politica. Anche il regolamento EMAS richiede l'uso di indicatori per il monitoraggio degli obiettivi. La sinergia si rende evidente per il monitoraggio degli obiettivi trattati anche dal PAL; è consigliabile valutare sempre la possibilità di utilizzare gli indicatori adottati per monitorare il PAL anche per monitorare gli obiettivi EMAS e di valutare anche sempre l'opportunità di utilizzare ulteriori indicatori in grado di evidenziare gli aspetti di interesse del singolo ente che aderisce ad EMAS

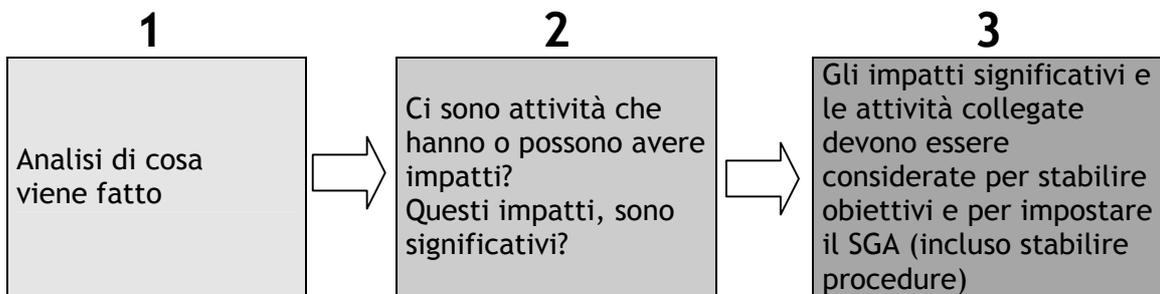
3.6 Aspetti tecnici della programmazione: valutazione degli aspetti ambientali e gestione dei requisiti legislativi

Valutazione degli aspetti ambientali

La procedura per individuare gli aspetti ambientali delle attività è richiesta dalla norma ISO 14001 e, quindi, da EMAS. Tra gli obiettivi della procedura è compreso anche il determinare gli aspetti che possono avere impatti significativi sull'ambiente (valutazione degli aspetti ambientali).

Il processo di individuazione e di valutazione degli aspetti viene sempre applicato per la prima volta nella fase di impostazione del SGA, nell'ambito della Analisi Ambientale Iniziale⁹.

Il processo può essere così descritto:



1 Le attività da analizzare comprendono i consumi, le manutenzioni di mezzi e strutture (aspetti diretti), i procedimenti amministrativi e le competenze, gli approvvigionamenti di beni (acquisti verdi) e servizi, le partecipazioni societarie, le libere iniziative quali accordi di programma, programmi educativi, ecc. (aspetti indiretti).

Quindi tutte o quasi tutte le unità funzionali dell'Ente devono essere interessate.

E' necessaria la conoscenza approfondita delle attività.

2 Questa fase del processo si deve basare su una procedura, o metodologia, che deve descrivere come l'organizzazione si assicura di individuare tutte le attività che possono avere impatti ed i criteri per determinare quali aspetti sono da considerare "significativi".

E' necessaria una conoscenza specifica di EMAS che possiedono normalmente i consulenti o le funzioni di cui l'Ente si dota per applicare il proprio SGA.

⁹ Si veda il rapporto n. 3 del progetto TANDEM "Linee Guida per l'Analisi Ambientale Iniziale" ("Guidelines for environmental review").

¹⁰ L'allegato VII del regolamento EMAS riporta: "l'organizzazione che non ha fornito le informazioni necessarie per individuare e valutare gli aspetti ambientali importanti conformemente all'allegato VI deve determinare la sua posizione attuale rispetto all'ambiente mediante un'analisi che consideri tutti gli aspetti ambientali dell'organizzazione quale base su cui predisporre il sistema di gestione ambientale".



- 3** Una volta determinato quali aspetti sono significativi, l'informazione deve tornare a ciascun ufficio competente affinché ne tenga conto quando deve proporre nuovi obiettivi, stabilire procedure, segnalare esigenze formative, ecc.

Aspetti critici e possibili scelte

Quando si progetta il SGA è normale dedicare risorse consistenti per analizzare le attività e valutare gli aspetti. E' normale che il gruppo di lavoro incaricato di progettare il SGA prenda contatto con le altre funzioni per raccogliere le informazioni necessarie (fase 1) e restituisca l'esito delle valutazioni, facendosi poi carico di proporre gli obiettivi e gli altri elementi del SGA tenendo conto degli aspetti significativi (fase 3).

Il principale aspetto critico compare nella fase di mantenimento del SGA, quando è necessario aggiornare le analisi e le valutazioni (generalmente almeno una volta l'anno) oppure quando interviene una modifica delle attività e potrebbe quindi essere necessario riesaminare e aggiornare la valutazione degli aspetti.

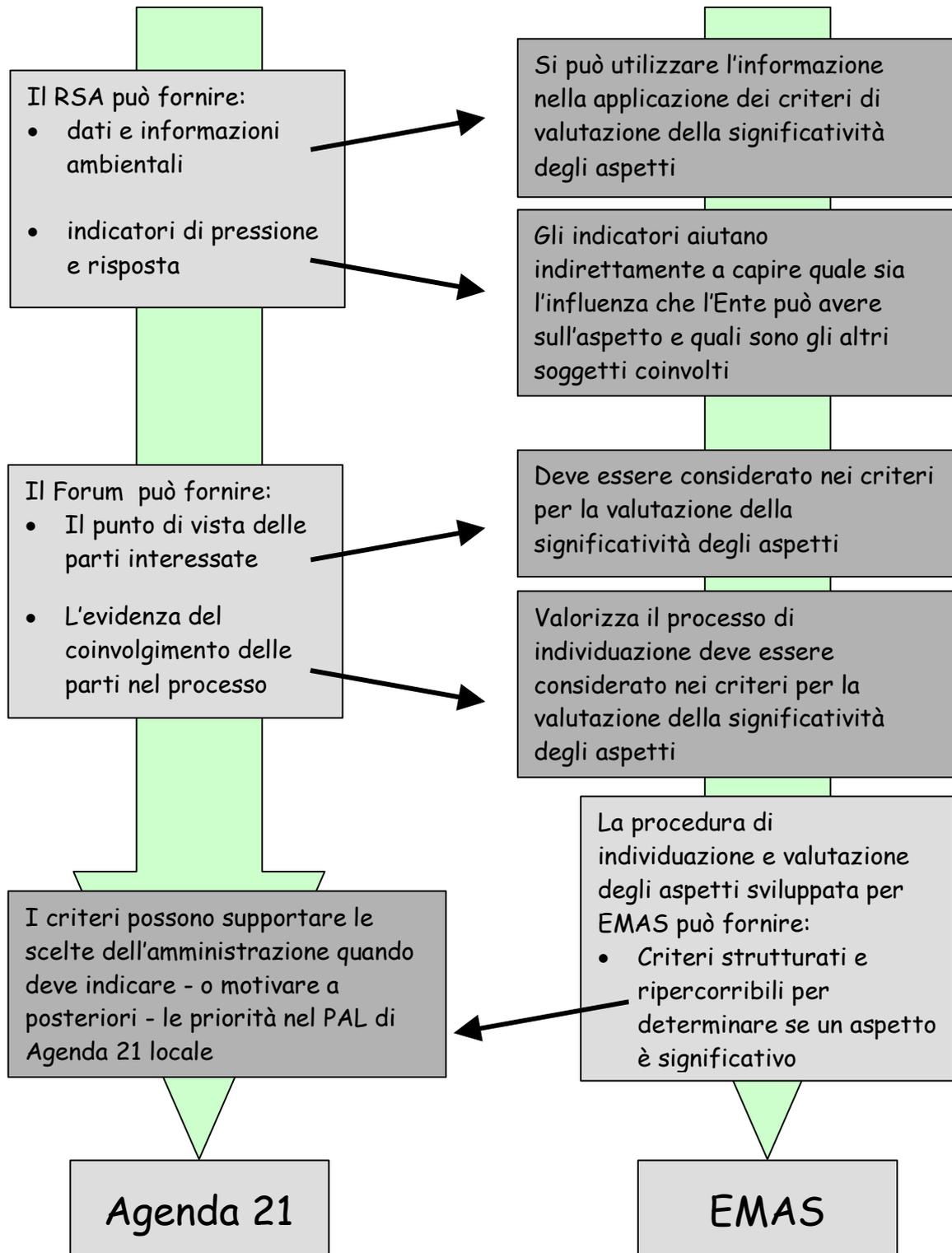
Praticamente potrebbero verificarsi alcune circostanze che renderebbero inefficace la valutazione degli aspetti. Alcuni esempi:

- *La Provincia acquisisce per legge una nuova competenza, attiva un nuovo procedimento amministrativo - ad esempio al settore edilizia - che apparentemente non presenta legami con aspetti ambientali; il funzionario competente (potrebbe essere un nuovo assunto) non informa tempestivamente il responsabile della valutazione degli aspetti di questa novità perché possa aggiornare la valutazione.*
- *Al momento dell'aggiornamento annuale della valutazione degli aspetti ambientali, il responsabile ambientale chiede a tutti gli uffici di segnalare eventuali modifiche alle attività, intendendo "qualsiasi modifica"; i responsabili di funzione rispondono "nessuna", intendendo modifiche che determinano nuovi impatti ambientali. Non avendo formazione specifica per l'applicazione dei criteri di valutazione, i responsabili di funzione rispondono in modo errato.*

E' fondamentale concordare e definire un processo di individuazione e valutazione degli aspetti ambientali che assicuri un efficace scambio di informazioni e chiarezza nella definizione dei compiti e delle responsabilità.

Sinergie con il processo di Agenda 21 locale

L'apporto di Agenda 21 locale all'efficacia complessiva della valutazione degli aspetti ambientali in EMAS (e viceversa) può essere molto significativo e può essere evidenziato nello schema di pagina seguente.





Gestione delle prescrizioni legali

Anche per questo aspetto le norme di riferimento richiedono esplicitamente procedure per pianificare l'aggiornamento e l'applicazione delle leggi ambientali. La raccolta dei riferimenti legislativi, la verifica della loro applicazione e l'eventuale adeguamento sono passi tipici ed essenziali della Analisi Ambientale Iniziale¹¹. Il processo che viene attuato nella AAI può essere così descritto:



Per stabilire le procedure utili per l'efficacia del SGA, è opportuno tenere conto dei requisiti delle norme.

**Regolamento (CEE)/761/01 - estratti
allegato I A**

I-A.3.2. Prescrizioni legali e altre
L'organizzazione deve stabilire e mantenere attiva una procedura che consenta di identificare e di accedere alle prescrizioni legali e di altro tipo sottoscritte dall'organizzazione che riguardano gli aspetti ambientali delle sue attività, prodotti o servizi.

*I-A.5.1. Sorveglianza e misurazioni
(omissis)*
L'organizzazione deve stabilire e mantenere attiva una procedura che consenta di valutare periodicamente la conformità alle leggi e ai regolamenti ambientali applicabili.

¹¹ Si veda il rapporto n. 3 del progetto TANDEM "Linee Guida per l'Analisi Ambientale Iniziale" ("Guidelines for environmental review").

**Regolamento (CEE)/761/01 - estratti
allegato I B, punto 1**

Conformità giuridica

Le organizzazioni devono poter dimostrare di

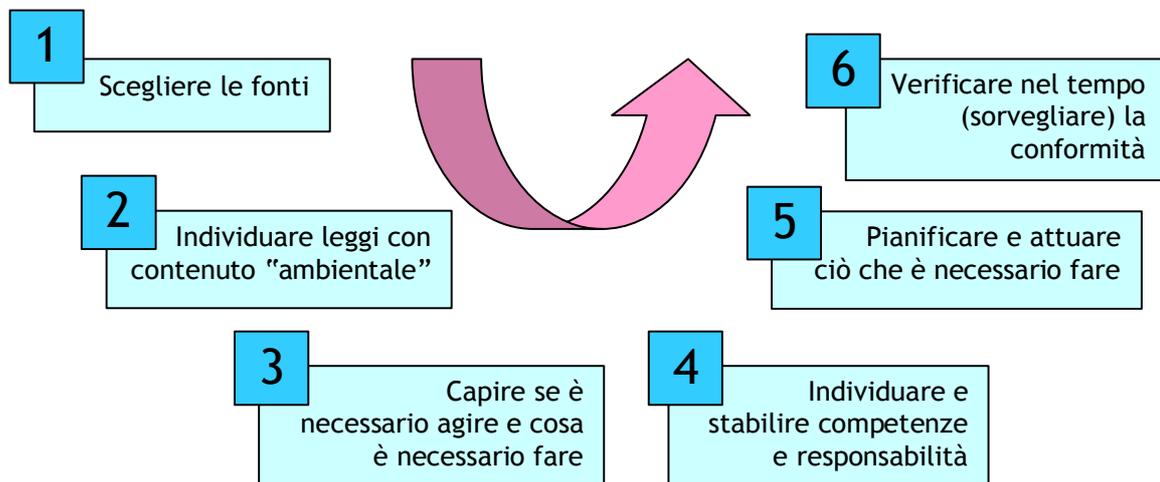
- a) aver identificato e conoscere le implicazioni per l'organizzazione di tutte le pertinenti normative ambientali,
- b) provvedere al rispetto della normativa ambientale; e
- c) aver predisposto procedure che consentano all'organizzazione di mantenere nel tempo questi requisiti.

Articolo 3 - Partecipazione a EMAS"

2. Per la registrazione EMAS un'organizzazione deve:

- a) effettuare un'analisi ambientale delle sue attività, dei suoi prodotti e servizi, conformemente all'allegato VII relativamente alle questioni figuranti nell'allegato VI, e alla luce dell'esito di tale analisi, attuare un sistema di gestione ambientale che soddisfi tutti i requisiti di cui all'allegato I, in particolare il rispetto della legislazione ambientale in materia.

Si capisce che la procedura o l'insieme delle procedure che l'organizzazione adotterà per rispondere ai requisiti costituiranno un processo più articolato.



- 1** Queste possono comprendere le Gazzette Ufficiali (generalmente acquisite da funzioni di staff) oppure fonti a carattere tematico ambientale più fruibili da chi possiede competenze tecniche, quali riviste, banche dati, siti WEB. La fonte deve essere affidabile e di agile consultazione.



- 2** Questa fase non è elementare; requisiti ambientali possono essere presenti in leggi, ad esempio, di tipo finanziario. Comincia ad essere richiesta la competenza tecnica per capire il contenuto delle leggi. Deve essere chiaro quale funzione debba accertarsi se nelle nuove leggi vi siano requisiti “ambientali” e “applicabili”.
- 3** La competenza tecnico-ambientale è qui necessaria; va svolta l’analisi delle attività e dello stato di strutture, attrezzature, autorizzazioni, procedimenti, ecc e serve inoltre comprendere il contenuto della legge.
- 4** In questa fase è necessario disporre di un quadro chiaro della situazione (requisiti richiesti, competenze e stato dei fatti); quando il nuovo requisito di legge introduce nuove competenze, serve soprattutto l’autorità necessaria a stabilire chi si debba occupare del nuovo aspetto.
- 5** Il soggetto responsabilizzato sul nuovo requisito dovrà svolgere il proprio compito; si tratta tipicamente di un Dirigente che si avvale delle risorse a sua disposizione o che può richiedere in funzione dei nuovi obiettivi.
- 6** Normalmente le PA dispongono di strumenti di autoverifica dei piani e dei risultati.

Aspetti critici e possibili scelte

Riguardo alla gestione dei requisiti di legge, l’esperienza dimostra che, normalmente nelle PA, vi sono tipici punti di forza e di debolezza:

Punto di forza:

Vi sono specifiche leggi che regolamentano l’attività della PA; quando una PA ha una competenza, salvo eccezioni, possiede risorse specificatamente dedicate ed assolve il compito che ne deriva.

Punto di debolezza:

Quando viene introdotta in una PA una nuova competenza, la definizione del nuovo procedimento amministrativo richiede spesso molto tempo; la scarsità delle risorse, la rigidità delle procedure per acquisire o spostare risorse umane, la rigidità della struttura organizzativa e degli incarichi, rendono grande l’inerzia delle organizzazioni pubbliche.



Si da per scontato che una PA rispetti le leggi; questo è spesso vero, ma quando vi sono novità significative da recepire, o quando si verifica una carenza, un mancato adeguamento, i procedimenti per colmare il “gap” sono complessi, lunghi e si scontrano spesso con l’inerzia dell’organizzazione.

Nel procedimento di progettazione e di implementazione di un SGA, la verifica della conformità legislativa e la definizione delle procedure di gestione dei requisiti di legge dovrebbero essere affrontati e risolti con alta priorità, nelle prime fasi del lavoro. In particolare sono critici le fasi 3 e 5 in fase di AAI del SGA e le fasi 3, 4, 5 in fase di progettazione e mantenimento.

Anche in questo caso, come in molti altri, si pone la scelta del grado di coinvolgimento della struttura¹². Mentre la fase 1 spesso non è critica e può essere indifferentemente affidata ai “tecnici ambientali”, ai “tecnici di settore” o a funzioni di staff prive di competenze tecniche, già dalla fase 2 può rendersi opportuno che chi esamina il contenuto delle leggi possieda le competenze per capire se sono inclusi requisiti ambientali. Nella fase 3, in cui è importante la conoscenza dello stato di fatto è molto opportuno interessare le funzioni competenti nel settore specifico (edilizia, urbanistica, economato, ecc.). Nella fase 6, la sorveglianza, è possibile sfruttare i meccanismi di controllo in essere nelle PA, ma è anche possibile coinvolgere in questa fase una competenza “ambientale” per migliorare l’efficacia della sorveglianza.

3.7 La gestione delle risorse umane: formazione, coinvolgimento e comunicazione interna

La partecipazione dei dipendenti è considerata dal Regolamento un requisito essenziale per poter raggiungere l’obiettivo del miglioramento delle prestazioni: in qualsiasi organizzazione, se gli obiettivi non sono condivisi e se l’attività di tutti non è orientata secondo gli stessi criteri, difficilmente gli obiettivi saranno raggiunti. EMAS introduce l’importanza del ruolo dei dipendenti fin dall’articolo 1.

Regolamento (CEE)/761/01 - estratti

Articolo 1 - il sistema di ecogestione e audit ed i suoi obiettivi, paragrafo 2:

L’obiettivo di EMAS consiste nel promuovere costanti miglioramenti dell’efficienza ambientale delle organizzazioni mediante:

(...)

d) la partecipazione attiva dei dipendenti all’organizzazione nonché una formazione professionale di base ed un perfezionamento adeguato tale da rendere possibile la partecipazione attiva ai compiti di cui alla lettera a).

¹² Si veda il paragrafo “La scelta del grado di responsabilizzazione delle funzioni in un SGA”



Ma chi sono i "dipendenti"? L'uso di questo termine che fa riferimento ad una specifica tipologia di contratto di lavoro non deve indurre in errore. Con questo termine, EMAS indica tutte le persone che operano nell'ambito di una organizzazione, ovvero sotto il controllo e le direttive dell'organizzazione, indipendentemente dal tipo di contratto di lavoro¹³. Seguendo quanto indicato da EMAS stesso, in certe situazioni, si dovrebbero considerare "dipendenti" anche i "dipendenti" di terzi; ad esempio in relazione a ditte esterne che inviano personale a lavorare stabilmente presso l'organizzazione; in questi casi EMAS si spinge a suggerire all'organizzazione di provvedere alla formazione del personale esterno. Possiamo quindi ritenere coerente con lo spirito di EMAS che questa tipologia di personale dovrebbe essere coinvolto e dovrebbe condividere, al pari dei dipendenti veri e propri, gli obiettivi dell'organizzazione.

Ma quali sono i requisiti EMAS inerenti il coinvolgimento del personale?

Regolamento (CEE)/761/01 - estratti

Allegato I-A.4.2 Formazione, sensibilizzazione e competenze

L'organizzazione deve identificare le necessità in fatto di formazione. Essa deve esigere che tutto il personale il cui lavoro possa provocare un impatto significativo sull'ambiente abbia ricevuto una formazione appropriata.

L'organizzazione deve stabilire e mantenere attive procedure affinché il proprio personale a livelli e funzioni interessate, sia sensibilizzato su:
omissis

Il personale che ha dei compiti che possono provocare impatti significativi sull'ambiente, deve aver acquisito la competenza necessaria mediante formazione, addestramento e/o esperienza appropriate.

Regolamento (CEE)/761/01 - estratti

Allegato I- A.4.3, Comunicazione

L'organizzazione deve, in relazione ai suoi aspetti ambientali ed al SGA, stabilire e mantenere attive procedure per:

a) assicurare le comunicazioni interne fra i differenti livelli e le diverse funzioni dell'organizzazione;

(omissis)

¹³ In Italia dobbiamo comprendere ad esempio anche i lavoratori interinali, le collaborazioni coordinate e continuative.



Regolamento (CEE)/761/01 - estratti
Allegato I-B.4 Partecipazione dei dipendenti

Oltre ai requisiti dell'allegato IA, i dipendenti devono essere coinvolti nel processo teso al costante miglioramento delle prestazioni ambientali dell'organizzazione.

A tal fine si dovrebbe ricorrere a forme appropriate di partecipazione, come il sistema del libro dei suggerimenti o lavori di gruppo su singoli progetti in seno a comitati ambientali

Ulteriori indicazioni sono inserite nella Raccomandazione 680/2001/CE.

Raccomandazione della Commissione 07/09/01 (2001/680/CE)
Allegato II Orientamenti per la partecipazione dei dipendenti nel quadro EMAS

Punto 1 (Introduzione)

Il coinvolgimento di tutti nelle attività di tutela dell'ambiente consente sicuramente una miglior efficacia operativa e costituisce quindi un requisito indispensabile per la riuscita del progetto.

omissis

In sintesi EMAS chiede alla PA che intende registrarsi di:

- sensibilizzare il personale, anche informando costantemente di quello che viene avviato, fatto, deciso;
- mantenere canali di comunicazione aperti a favore del personale;
- registrare le comunicazioni del personale
- realizzare attività specifiche per promuovere la partecipazione dei dipendenti
- individuare il personale che necessita di formazione o addestramento, pianificare la formazione richiesta ed attuarla
- affidare ruoli specifici al personale per coinvolgere le persone nel miglioramento continuo

Per realizzare quanto sopra con effettivo profitto, possono essere seguiti alcuni criteri o consigli pratici, desunti sia dalla Raccomandazione 680/2001/CE che dall'esperienza Tandem.



Buone prassi per il coinvolgimento del personale in una PA che aderisce ad EMAS

- Occorre tenere conto di pareri e richieste dei dipendenti nello stabilire gli elementi del SGA: quando una persona esprime un parere o inoltra una richiesta, riceve grande soddisfazione nel vedere il proprio contributo valorizzato. In questo senso è opportuno dare riscontro con specifiche comunicazioni alle persone di come i loro contributi sono stati utilizzati: trasformati in un obiettivo, in una modifica ad una procedura, ecc.
- Ogni persona tende a rifiutare o a criticare tutto ciò che proviene dall'alto; è opportuno per questo informare il personale preventivamente dei procedimenti decisionali in corso, dei documenti in discussione, dando sempre la sensazione che le decisioni possono essere riesaminate; questo non deve portare ad una inversione dei ruoli: è sempre la Direzione che decide, ma "tenendo conto" dei punti di vista del personale.
- L'ente non dovrebbe limitarsi a "dare la possibilità" di esprimere il proprio punto di vista; dovrebbe anche attivarsi per "richiedere" al personale il suo punto di vista, ad esempio inviando comunicazioni in cui si richiede un contributo o un parere su un documento, una procedura, un obiettivo.
- La credibilità del SGA è fondamentale per il suo successo; è consigliabile non "promettere" mai un risultato o un fatto se non si è certi di poterlo assicurare; di questo è utile tenere conto nelle comunicazioni al personale: ogni promessa o annuncio dovrebbe essere seguito da una successiva comunicazione che fornisce riscontro di un esito.
- Per acquisire contributi dotati di valore aggiunto, può essere utile creare comitati o gruppi di lavoro inerenti temi o obiettivi specifici; le riunioni possono costituire un carico di lavoro aggiuntivo non accettato e per questo devono essere ben pianificate e dosate; possono essere attivati anche gruppi di lavoro che operano via intranet, senza riunirsi fisicamente.
- Se un risultato viene conseguito con il contributo di qualcuno, darne pubblica rilevanza.
- Coordinare le attività specifiche di "coinvolgimento" con le attività di formazione, addestramento e informazione.
- Dedicare gli incontri istituzionali tra dirigenti per coinvolgere la fascia alta dell'organigramma nel processo di miglioramento.



3.8 Comunicazione esterna e trasparenza

La trasparenza e l'informazione del pubblico è uno degli aspetti chiave che stanno alla base del Regolamento EMAS e di tutti gli strumenti volontari: il "premio" per le organizzazioni che aderiscono ad EMAS sta prima di tutto nel riconoscimento del loro merito e dei loro risultati da parte del pubblico che deve pertanto essere correttamente informato.

Già nell'articolo 1 si dichiara che l'informazione ed il dialogo aperto con il pubblico sono tra gli strumenti di attuazione essenziali.

Regolamento (CE) n. 761/2001 - EMAS

Art.1, paragrafo 2:

L'obiettivo di EMAS consiste nel promuovere costanti miglioramenti dell'efficienza ambientale delle organizzazioni mediante:

(...)

c) l'informazione sulle prestazioni ambientali e un dialogo aperto con il pubblico ed altri soggetti interessati.

I requisiti proposti da EMAS si trovano negli allegati Ia ed Ib.

Regolamento (CE) n. 761/2001 - EMAS

Allegato I.A.4.3

L'organizzazione deve, in relazione ai suoi aspetti ambientali ed al SGA, stabilire e mantenere attive procedure per:

a) *omissis*;

b) ricevere, documentare e rispondere alle richieste provenienti da soggetti interessati esterni.

L'organizzazione deve prendere in considerazione procedimenti di comunicazione esterna riguardanti gli aspetti ambientali significativi e registrare ogni decisione in merito.

Allegato I B.3

Le organizzazioni devono poter dimostrare di avere un dialogo aperto con il pubblico e i soggetti interessati, comprese le comunità locali e i clienti, circa l'impatto ambientale delle loro attività e dei loro prodotti e servizi per identificare le questioni che preoccupano il pubblico e i soggetti interessati.



In pratica, per applicare i requisiti EMAS, la PA che aderisce ad EMAS dovrà:

- dotarsi di un sistema¹⁴ tramite cui i cittadini ed altri soggetti esterni, anche collettivi, possano inviare pareri e inoltrare richieste;
- stabilire regole interne per tenere traccia delle richieste ricevute e per rispondere;
- tenere conto di pareri e richieste, provenienti da tutte le parti interessate (inclusi i dipendenti) nello stabilire gli elementi del SGA (aspetti ambientali significativi, obiettivi, ecc.);
- mettere in atto processi attivi di comunicazione verso l'esterno di informazioni sulle prestazioni ambientali, almeno riguardanti la Dichiarazione Ambientale.

La Dichiarazione Ambientale è il principale strumento di comunicazione verso l'esterno previsto da EMAS; deve essere predisposta come indicato dall'allegato III del Regolamento e deve tenere conto delle indicazioni della Raccomandazione della Commissione 2001/680/CE del 07/09/2001, allegato I.

La dichiarazione ambientale dovrà essere resa accessibile al pubblico. A tal fine, le organizzazioni sono incoraggiate ad usare tutti i metodi disponibili (pubblicazione elettronica, biblioteche, ecc.).

L'organizzazione deve poter dimostrare al verificatore ambientale che qualunque interessato alle prestazioni ambientali dell'organizzazione può avere libero accesso alle informazioni ed in particolare alla Dichiarazione Ambientale.

La Dichiarazione Ambientale di una PA, oltre a quanto normalmente previsto per ogni tipo di organizzazione, dovrà dare ampio spazio alle informazioni inerenti:

- lo stato dell'ambiente nel territorio di competenza, in particolare per quanto riguarda aspetti ambientali significativi, oggetto di obiettivi di miglioramento o comunque sui quali l'ente ha un controllo gestionale significativo;
- alle informazioni inerenti le azioni condotte riguardo gli aspetti indiretti, tra cui la pianificazione territoriale, urbanistica e di settore, gli acquisti verdi, ecc.

Per favorire un dialogo aperto con il pubblico, l'ente potrà:

- creare liste di distribuzione di soggetti esterni a cui inviare informazioni (per prima, la Dichiarazione Ambientale);
- utilizzare il forum Agenda 21 come sede di scambio di informazioni, di richiesta e raccolta di contributi;

¹⁴ Si possono utilizzare canali esistenti, quali siti WEB, uffici per le relazioni con il pubblico (URP), l'Ufficio Anagrafe, lo Sportello Unico Attività Produttive, ecc., cercando di evidenziare il nuovo canale di comunicazione o il nuovo tema di confronto, l'ambiente.



- coinvolgere soggetti esterni in propri progetti - a termine o stabili - tramite accordi di programma, protocolli di intesa, convenzioni;
- utilizzare le proprie pubblicazioni periodiche (giornalini, ecc.);
- utilizzare il proprio sito WEB;
- utilizzare la stampa;
- organizzare eventi culturali o informativi collegati ad EMAS o a particolari progetti collegati ai propri obiettivi ambientali.

Sinergie con il processo di Agenda 21 locale

Dall'esperienza delle Amministrazioni che hanno partecipato ai lavori di Tandem è emersa una particolare ricchezza e creatività nell'individuare soggetti esterni capaci di cooperare costruttivamente con l'ente verso il miglioramento continuo.

In questo senso si rivela strategica l'attività del forum di Agenda 21 locale. Il Forum di Agenda 21 è un percorso articolato in più incontri di gruppi di lavoro e permette un continuo scambio di informazioni e notizie. La metodologia EASW (European Awareness Scenario Workshop) prevede che i gruppi di lavoro che costituiscono il Forum, siano equamente composti da:

- Decisori politici
- Esperti di tecnologia
- Cittadini
- Imprenditori

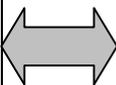
Inoltre i Forum di Agenda 21 possono essere articolati in gruppi di lavoro a carattere tematico (aria, inquinamento dei fiumi, rifiuti, ecc.), possono essere riferiti a fattori di pressione (traffico, turismo, uso del suolo e delle risorse, ecc.), organizzati per ambiti territoriali (area urbana, area periferica, area collinare, ecc.) o rivolti a specifiche fasce di utenti (i bambini, le aziende produttive, i commercianti, il turismo, ecc.).

Altri esempi di soggetti tipicamente coinvolti in un Forum comprendono: associazioni ambientaliste, istituzioni e/o gruppi religiosi, associazioni sportive, associazioni imprenditoriali di settore, società partecipate e/o erogatrici di servizi pubblici, scuole, Università, banche e istituzioni finanziarie, associazioni dei consumatori, ONG¹⁵.

¹⁵ Si veda anche la Raccomandazione 680/2001/CE, allegato I, punto 4.

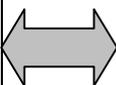


Scopo di Agenda 21 locale è pervenire ad una visione comune di sviluppo condivisa tra tutti i partecipanti



Scopo di EMAS è promuovere miglioramenti continui delle prestazioni ambientali della organizzazione, anche tramite sensibilizzazione e coinvolgimento delle parti interessate.

Nel processo di Agenda 21 la condivisione delle informazioni avviene fin dalle prime fasi del percorso e prevede sempre un flusso bilaterale dall'ente promotore ai partecipanti al Forum e viceversa.

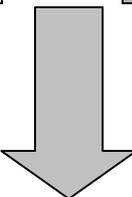


In EMAS i processi di sensibilizzazione e coinvolgimento sono sempre "governati" dall'organizzazione che è responsabile delle decisioni; la condivisione delle informazioni avviene, di solito su iniziativa dell'organizzazione, quando il sistema è stato definito e reso operativo

L'Agenda 21 ci insegna l'importanza della proattività nei processi di condivisione E concertazione.



EMAS ci insegna l'importanza del controllo e della leadership nei processi di condivisione



Il Forum di Agenda 21 locale è, per una PA che aderisce ad EMAS, un luogo privilegiato ove sviluppare i processi di comunicazione verso l'esterno e ove dimostrare l'apertura del dialogo con il pubblico. Il Forum può essere la sede ove trasmettere informazioni, recepire punti di vista, sviluppare confronti e discussioni, validare risultati.



3.9 Controllo operativo, gestione delle emergenze e sorveglianza

Controllo operativo

Per chi non ha confidenza con i sistemi di gestione non è facile capire cosa si intende con "controllo operativo". Ancora più difficile è definire il problema quando si opera in una organizzazione che eroga servizi, come una PA.

Per prima cosa, va esaminato il contenuto del Regolamento.

Regolamento (CEE)/761/01 - allegato I A - estratto

I-A.4.6. Controllo operativo

"L'organizzazione deve identificare quali sono le operazioni e le attività associate agli aspetti ambientali significativi in linea con la sua politica, i suoi obiettivi e i suoi traguardi.

L'organizzazione deve pianificare tali attività, compresa la manutenzione, al fine di assicurare che siano condotte nelle condizioni prescritte:

a) stabilendo e tenendo aggiornate procedure documentate per prevenire situazioni in cui l'assenza di tali procedure potrebbe portare a difformità rispetto alla politica ambientale, agli obiettivi, ai traguardi;

b) definendo nelle procedure i criteri operativi;

stabilendo e aggiornando le procedure che concernono gli aspetti ambientali significativi e identificabili dei beni e dei servizi utilizzati dall'organizzazione e comunicando ai fornitori e agli appaltatori le procedure e i requisiti di loro pertinenza.

Il Regolamento ci aiuta a capire che "controllare" una attività significa "pianificarla" e definirne i "criteri operativi". In pratica significa stabilire procedure (o criteri o linee guida), per dire come l'attività deve essere svolta e indicare quali sono i limiti di riferimento per stabilire se una attività è condotta "nelle condizioni prescritte".

Un ulteriore chiarimento è utile per capire cosa si intende con "criterio operativo".

Vediamo 2 esempi:

In un processo chimico:

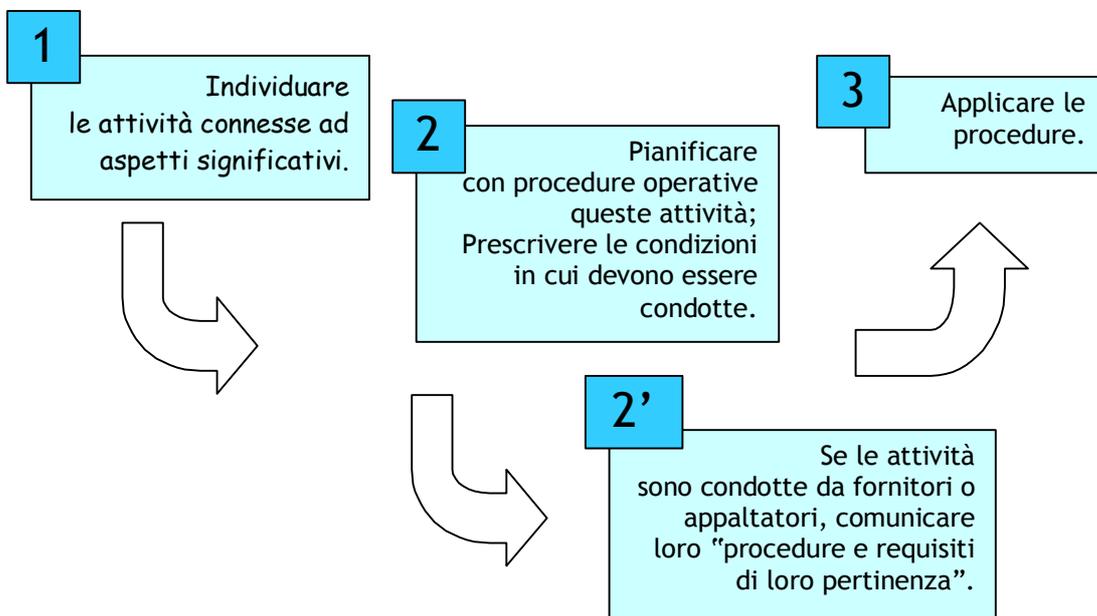
- Livello pressione di attenzione: 5 bar
- Livello pressione di allarme: 6 bar
- Stoccare tutti i fusti contenenti olio usato all'interno del bacino di contenimento etichettato



In una PA:

1. Stoccare tutti i fusti contenenti olio usato all'interno del bacino di contenimento etichettato. *Questo esempio fa capire che la PA può dotarsi di criteri operativi analoghi a quelli di un'impresa, quando applicabili.*
2. Per assicurare che un'auto possa essere inviata alla manutenzione senza interferire con le attività operative, è necessario preavvisare gli utenti interni con 15 giorni di anticipo.
3. Ogni volta che la ditta incaricata aggiorna un libretto caldaia, invia copia all'ufficio tecnico. *Questo esempio fa capire che criteri operativi possono riguardare anche gli aspetti indiretti.*
4. Tempi di rilascio dell'autorizzazione: 100 giorni di calendario. Questo criterio fa capire che il confine tra un criterio operativo e un indicatore di prestazione non sempre è preciso: l'importante è stabilire come l'attività deve essere condotta.

Chiarito il significato del "controllo operativo", esaminiamo cosa chiede il regolamento:





Quali sono le attività o le operazioni collegate agli aspetti significativi e, quindi, quali sono le procedure operative che sarà necessario predisporre¹⁶?

Va ricordato prima di tutto che le procedure devono migliorare l'efficacia dell'organizzazione e che la produzione delle procedure deve aiutare l'operatività e non danneggiarla.

Per quanto riguarda le procedure operative, in generale, un ottimo criterio di cui tenere conto per decidere se stabilire o meno una procedura consiste nel chiedere a chi svolge l'attività se sente il bisogno di dotarsi di una regola di comportamento e di precisi limiti alle responsabilità di tutti i soggetti coinvolti e se è in grado di spiegare perché ritiene utile una procedura, quali benefici si aspetta. Questo ci aiuterà anche a stabilire regole effettivamente utili e condivise dal personale che le deve applicare.

Pertanto, le procedure operative da scrivere riguardano le attività collegate agli aspetti valutati significativi secondo le procedure di valutazione adottate e per le quali un aiuto nella pianificazione del lavoro tramite procedura documentata contribuisce a migliorare o controllare gli impatti ambientali dell'organizzazione favorendo l'efficacia del lavoro del personale.

Ecco alcuni esempi di procedure spontaneamente richieste dal personale delle PA partecipanti a TANDEM:

- Servizio viabilità: procedura per programmare le scadenze per la manutenzione ed il rinnovo delle certificazioni ambientali dei mezzi utilizzati dal servizio (es. "bollino blu"); l'obiettivo è evitare che le manutenzioni interferiscano con l'attività normale del servizio e che le scadenze possano sfuggire.
- Servizio manutenzioni: procedura per gestire i rifiuti e le sostanze pericolose utilizzate; l'obiettivo è stabilire quali sono le tipologie, dove devono essere depositate, come devono essere movimentate, come devono essere smaltite.

Aspetti critici e possibili scelte

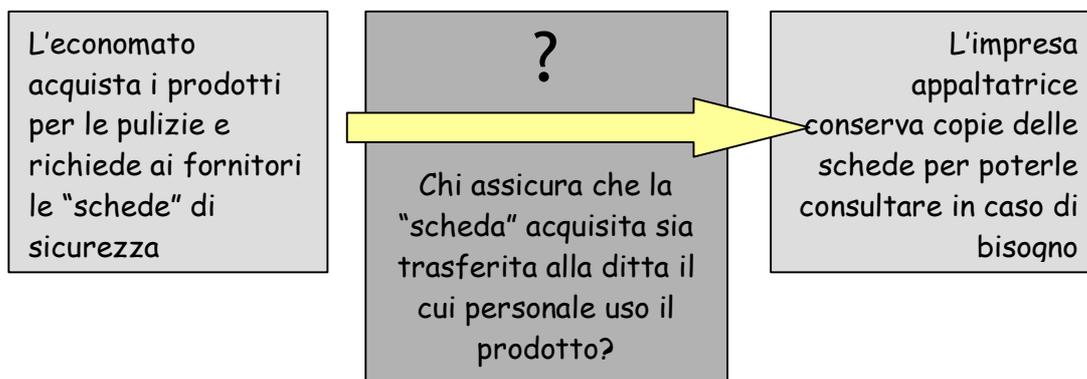
Un aspetto sempre fondamentale e sempre critico risiede nella individuazione e nella corretta descrizione delle "interfacce".

Un'interfaccia è il confine tra un processo ed un altro o tra una fase ed un'altra.

¹⁶ Va notato che il regolamento (come l'UNI EN ISO 14001) in questo punto parla di "procedure documentate".



Esempio:



In questo esempio l'interfaccia è il passaggio della scheda dall'economato, responsabile di acquisirla, alla ditta, responsabile di utilizzarla. E' l'economato che deve consegnarla al responsabile della ditta? Questa "interfaccia" va chiarita.

Il problema delle interfacce riguarda, in generale, tutte le procedure che coinvolgono più funzioni o persone e si presenta sempre anche per tutte le procedure di tipo gestionale.

La definizione delle interfacce è ancora più significativo quando riguarda soggetti esterni; è sempre importante chiarire il limite tra le responsabilità dell'organizzazione e quelle esterne.

Si presenta spesso la necessità di scegliere se incentrare una procedura su un aspetto ambientale o su ogni utilizzatore. L'esempio della gestione dei rifiuti aiuta a capire. Una PA produce direttamente rifiuti negli uffici, nei magazzini manutenzione e nel centro stampa. Si possono adottare due impostazioni.



Impostazione "per aspetto".

In questo caso la procedura dirà:"

- La carta "riutilizzabile" va messa negli scaffali dedicati;
- la carta da avviare al riciclo va messa nei cestini neri;
- Vernici, solventi e reagenti esausti sono riposti nei bacini di contenimento o negli armadietti messi a disposizione dei singoli servizi ed uffici;
- gli oli usati devono essere versati negli appositi contenitori a doppia camicia .

Punti di debolezza:

1. Gli uffici ricevono inutili prescrizioni su solventi e reagenti.
2. Le prescrizioni su vernici, solventi, reagenti, oli usati non possono essere specifiche per il singolo caso.

Impostazione "per area o funzione".

In questo caso la procedura dirà:"

Magazzino manutenzione

- carta e cartone nei cassonetti azzurri per l'avvio al riciclo
- Vernici e solventi esausti sono riposti nel bacino di contenimento situato presso il portone lato Nord;
- gli oli usati devono essere versati nell'apposito contenitore a doppia camicia presso il portone lato Sud

Punti di debolezza:

E' necessario predisporre una procedura per ogni area o funzione ove i rifiuti sono un aspetto significativo.

Il primo approccio risulta semplice per il consulente che affronta il problema una volta per tutte. Il secondo è utile per l'utilizzatore finale della procedura che potrà avere uno strumento personalizzato e direttamente utilizzabile del quale si sentirà responsabile.

Nella pagina seguente si riporta in tabella un elenco esemplificativo delle procedure operative che possono essere utili per un Comune e per una Provincia.



Elenco non esaustivo di procedure operative e dei relativi obiettivi.

Procedura	Obiettivi	Com	Prov
Gestione del verde pubblico	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Pianificare potature, smaltimento del rifiuto verde. ✓ Pianificare manutenzione e gestione mezzi. ✓ Pianificare potature, lavaggi, uso di fitofarmaci di origine naturale per prevenire uso di fitofarmaci. 	X	X
Monitoraggio dei manufatti in materiali contenenti fibre di amianto	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Verificare sistematicamente se si verificano casi in cui il materiale va bonificato o protetto. 	X	X
Pianificazione della manutenzione del parco macchine	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Assicurare che le manutenzioni siano eseguite come previsto dalla legge senza interferire con l'attività operativa. 	X	X
Gestione delle sostanze pericolose	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Prevenire contaminazione del suolo, inquinamento delle acque, incidenti alle persone ed alle cose 	X	X
Gestione dei rifiuti	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Prevenire contaminazione del suolo, inquinamento delle acque; assicurare corretto smaltimento. 	X	X
Gestione del macello	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Assicurare la corretta gestione dei rifiuti e degli scarichi. 	X	
Gestione stazione ecologica	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Stabilire le regole per l'accettazione, il deposito, l'uscita delle tipologie di rifiuto. 	X	
Gestione del depuratore	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Assicurare che i parametri di esercizio siano sempre sotto controllo; definire gli interventi in caso di anomalie; gestire correttamente i controlli allo scarico ed i rifiuti. 	X	
Gestione dell'acquedotto	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Pianificare i controlli sulle perdite e qualitativi; stabilire le condizioni di interruzione del servizio e del suo ripristino; dare istruzioni per la clorazione. 	X	
Acquisizione e trattamento dei dati sui consumi di risorse	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Chiarire le fonti, le unità di misura, i formati dei dati, chi deve produrli e chi deve elaborarli; modalità di elaborazione. 	X	X
Rilascio parere per autorizzazione alle emissioni	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Stabilire come interagire con gli altri enti competenti per rilasciare alla Provincia il parere richiesto nei tempi stabiliti 	X	
Rilascio autorizzazione alle emissioni	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Definire fasi e responsabilità interne e interfacce con l'esterno per il rilascio nei tempi previsti dalla legge; dare criteri per definire le prescrizioni. 		X



Criteri verdi negli appalti pubblici	✓ predisporre criteri a valenza ambientale e relative modalità di valutazione negli appalti dell'ente, relativamente a servizi, opere pubbliche e forniture di beni di consumo (green public procurement)	X	X
Valutazione ambientale di piani e programmi	✓ applicare una valutazione di compatibilità ambientale (VAS) a tutti i piani (territoriali e di settore) dell'ente ✓ definire una modalità di valutazione ambientale omogenea per tutti i settori dell'amministrazione	X	X
Monitoraggio dei dati ambientali inerenti il territorio	✓ indicare le periodicità di aggiornamento del Rapporto sullo Stato dell'Ambiente ✓ definire i soggetti, interni ed esterni all'ente, depositari dei dati di qualità dei diversi comparti ambientali relativi al territorio amministrato e le pertinenti modalità di comunicazione	X	X

Sinergie con Agenda 21 locale

Non vi sono particolari sinergie con il processo di agenda 21 locale.

Se l'ente pubblico che sviluppa un SGA è promotore di un processo di agenda 21 locale, la gestione del Forum ed il controllo degli aggiornamenti e dell'attuazione del PAL sono due attività che, direttamente o indirettamente, sono collegate ad impatti ambientali potenzialmente significativi. Si può quindi valutare l'opportunità di stabilire procedure per definire responsabilità, tempi e mezzi per la conduzione di queste attività.

Preparazione alle emergenze e risposte

Per le PA appare molto rilevante la distinzione tra emergenze collegate agli aspetti diretti ed emergenze collegate ad aspetti indiretti che comprendono anche le emergenze di origine naturale, quali, ad esempio, inondazioni, terremoti ed altre calamità naturali.

- 1** Esempi di emergenze collegate ad aspetti diretti:
 - incendi in edifici o impianti;
 - versamenti di sostanze pericolose utilizzate nelle manutenzioni, nelle pulizie o in altre attività.
- 2** Esempi di emergenze collegate ad aspetti indiretti:
 - rovesciamento di un mezzo che trasporta rifiuti della ditta appaltatrice o del consorzio;
 - versamento di gasolio durante il rifornimento alle caldaie comunali da



- parte della ditta appaltatrice.
- guasto al depuratore comunale gestito dalla ditta appaltatrice

3

Esempi di emergenze collegate ad aspetti indiretti nel territorio:

- incendi boschivi;
- versamenti di sostanze pericolose durante il trasporto nel territorio di competenza;
- terremoti;
- inondazioni.

In tutti i casi il regolamento chiede:

Regolamento (CEE)/761/01 - allegato I A - estratto

I-A.4.7. Preparazione alle emergenze e risposte.

"L'organizzazione deve stabilire e mantenere attive procedure atte a individuare e rispondere a potenziali incidenti e situazioni di emergenza e a prevenire e attenuare l'impatto ambientale che ne può conseguire.

L'organizzazione deve riesaminare e revisionare, allorché necessario, le sue procedure di preparazione e risposta alle situazioni di emergenza, in particolare dopo che si sono verificati incidenti o emergenze.

L'organizzazione deve altresì provare periodicamente queste procedure, ove possibile."

Nel primo caso, la PA si deve comportare come una qualsiasi diversa organizzazione, definendo mezzi e risorse a disposizione per prevenire l'emergenza (la prevenzione in genere è assicurata da una buona pianificazione delle attività, vedi "controllo operativo"), per affrontare l'emergenza minimizzando gli impatti negativi sull'ambiente.

In una PA la gestione dell'emergenza è comunque più complessa che nel caso di un singolo stabilimento, chiaramente delimitato. Ecco un insieme di regole generali per predisporre efficaci procedure di emergenza, applicabili in tutti i casi.



Regole generali per l'efficacia delle procedure di emergenza

- Le prove devono essere eseguite. Nessun piano può essere considerato affidabile se non sono state eseguite prove ed esercitazioni che simulino il più possibile le condizioni esistenti in emergenza.
- La procedura di emergenza deve consentire di individuare inequivocabilmente il luogo ove si è verificata l'emergenza. La squadra di intervento deve venire a conoscenza di quale sia il luogo dove deve recarsi per l'intervento.
- Possono essere conferiti ai centralini ruoli importanti; ad esempio ricezione della segnalazione di emergenza; trasmissione di informazioni alla squadra, comunicazioni con l'esterno. Ma in questo caso occorre essere certi della affidabilità delle persone e della loro adeguata formazione, oltre che della disponibilità di linee di comunicazione adeguate.
- L'assegnazione delle responsabilità è fondamentale, in particolare per:
 - individuazione dell'emergenza; chi decide di dare il segnale, ad esempio di evacuazione?
 - Chi è responsabile di coordinare l'emergenza?
 - Chi può/deve intervenire? In quali casi?
 - Quando sono coinvolti più enti o autorità, chi deve assicurare il passaggio di tutte le necessarie informazioni a terzi? Chi deve assicurare il passaggio a terzi delle informazioni e dei documenti necessari per il loro compito?
 - Chi stabilisce la fine dell'emergenza?
- Ogni decisione che l'organizzazione prende deve essere trasmessa con certezza di risultato al personale interessato (formazione e addestramento sulla procedura); in fase di emergenza il comportamento delle singole persone contribuisce a determinare la gravità delle conseguenze.
- La formazione e l'addestramento delle squadre di intervento è molto importante. Meglio far partecipare alle squadre almeno una persona per ogni area / funzione.
- Per la gestione dell'emergenza le responsabilità devono essere assegnate a persone e non a funzioni.
- E' necessario individuare sostituti per tutte le responsabilità assegnate, ovvero deve essere previsto un sistema per assicurare l'attribuzione (e la comprensione) delle responsabilità durante tutti turni di lavoro e nei casi di assenza.



La gestione delle emergenze legate a origini esterne, naturali o antropiche (caso 3), coinvolgono numerose autorità ed enti pubblici.

In Italia, lo stato, le Regioni, le Province hanno compiti principalmente legati alla valutazione delle possibili emergenze ed alla individuazione delle risorse; i Comuni, i Prefetti hanno compiti prevalentemente di pianificazione degli interventi operativi e di intervento in caso di emergenza.

Per molte PA la legge prevede quindi obblighi precisi nel campo della protezione civile.

I piani di cui le PA si devono dotare devono prestare grande attenzione al coordinamento dei soggetti coinvolti (anche privati, volontariato), ovvero alla definizione delle "interfacce" tra essi, definendo chiaramente i confini tra le responsabilità dei diversi soggetti.

Infine, va ricordato che nel campo della protezione civile ha grande importanza l'informazione che l'ente pubblico (in Italia i Comuni) deve trasmettere alla popolazione.

Tutti questi aspetti devono essere presi in carico dal SGA di una PA.

3.10 Sorveglianza e misurazioni

Nell'ambito di un SGA applicato ad una PA, l'attività di sorveglianza assume una considerevole ampiezza in quanto deve estendersi anche a tutti gli aspetti indiretti.

Regolamento (CEE)/761/01 - allegato I A - estratto

I-A.5.1. Sorveglianza e misurazioni

"L'organizzazione deve stabilire e mantenere attive procedure documentate per sorvegliare e misurare regolarmente le principali caratteristiche delle sue attività e delle sue operazioni che possono avere un minimo impatto significativo sull'ambiente. Ciò comprende la registrazione delle informazioni che consentono di seguire l'andamento delle prestazioni, dei controlli operativi appropriati e della conformità agli obiettivi e ai traguardi dell'organizzazione.

Le apparecchiature di sorveglianza devono essere soggette a taratura e manutenzione e le registrazioni relative a questi adempimenti devono essere conservate nei modi previsti dalle procedure dell'organizzazione."

(omissis)



**Regolamento (CEE)/761/01 - allegato I A - estratto
ALLEGATO I-B.2 Prestazioni**

Le organizzazioni devono poter dimostrare che il sistema di gestione e le procedure di audit siano rivolti alle effettive prestazioni ambientali dell'organizzazione (...).

(...)

L'organizzazione deve anche impegnarsi a migliorare continuamente le proprie prestazioni ambientali. A tal fine l'organizzazione può basare la sua azione su programmi ambientali locali, regionali, e nazionali. I mezzi con cui conseguire gli obiettivi e i target non possono essere considerati obiettivi ambientali :

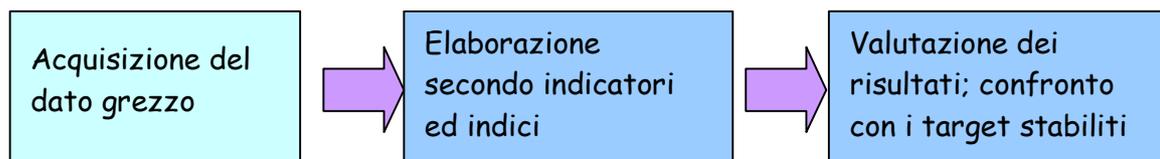
**Regolamento (CEE)/761/01 - allegato I A - estratto
ALLEGATO III - DICHIARAZIONE AMBIENTALE Punto 3.3)**

Criteria per relazionare sulle prestazioni ambientali

I dati grezzi generati da un sistema di gestione ambientale saranno usati in varie maniere per mostrare le prestazioni ambientali di un'organizzazione. A tal fine essa potrà utilizzare i pertinenti indicatori di prestazione ambientale esistenti garantendo che quelli scelti:

- forniscano una valutazione accurata delle prestazioni dell'organizzazione;
- siano comprensibili e privi di ambiguità;
- consentano un confronto da un anno all'altro al fine della valutazione dell'andamento delle prestazioni ambientali dell'organizzazione;
- consentano confronti con risultati di riferimento a livello settoriale, nazionale, o regionale, come opportuno;
- consentano eventuali confronti con requisiti normativi.

Dalla analisi dei requisiti sopra riportati emerge già la necessità di stabilire un processo fondamentale per ogni sistema di gestione:





Ed emerge quindi la necessità di dotarsi di “indicatori”.

La sorveglianza e quindi gli indicatori devono essere utilizzati per:

- sorvegliare l’andamento di attività (aspetti diretti e indiretti) che possono avere un impatto sull’ambiente per verificare se rispettano le condizioni stabilite (da legge, da procedura, da accordi volontari con soggetti terzi, ecc.);
- conoscere nel tempo l’andamento delle proprie attività (aspetti diretti e indiretti), indipendentemente da prestazioni o limiti eventualmente stabiliti, per acquisire elementi per la valutazione della significatività degli aspetti ambientali;
- conoscere nel tempo lo stato dell’ambiente nel territorio di competenza per acquisire elementi per la valutazione della significatività dei propri aspetti ambientali (conoscenza del quadro di riferimento);
- monitorare nel tempo i risultati dei programmi di miglioramento per poterne verificare l’esito e gestirne per tempo eventuali divergenze.

A proposito di questo ultimo punto, è importante notare che EMAS conferisce grande importanza al monitoraggio dell’andamento degli obiettivi e richiede esplicitamente che questi siano espressi in relazione all’effettivo beneficio per l’ambiente senza confusione tra mezzi ed obiettivi.

Ad esempio, per una Provincia, il piano provinciale dei rifiuti speciali non sarà l’obiettivo, ma sarà il mezzo con cui raggiungere un obiettivo quantificato di maggior recupero.
Per un Comune, il Piano del Traffico non sarà l’obiettivo, ma sarà il mezzo con cui ridurre i livelli di rumorosità e le concentrazioni di inquinanti nell’aria.
In ogni caso si dovrà scegliere gli indicatori che consentono di misurare i traguardi, misurare i dati grezzi necessari al calcolo e sorvegliare nel tempo l’andamento dell’indicatore.

Il monitoraggio degli aspetti diretti si è rivelato in molti enti un aspetto particolarmente impegnativo. I dati grezzi sui consumi (di risorse, di beni) sono sempre disponibili, ma risultano dispendiose le attività necessarie per trasferire il dato dall’ambito amministrativo all’ambito tecnico, ove sono possibili elaborazioni di indicatori e valutazioni di significatività e di miglioramento.

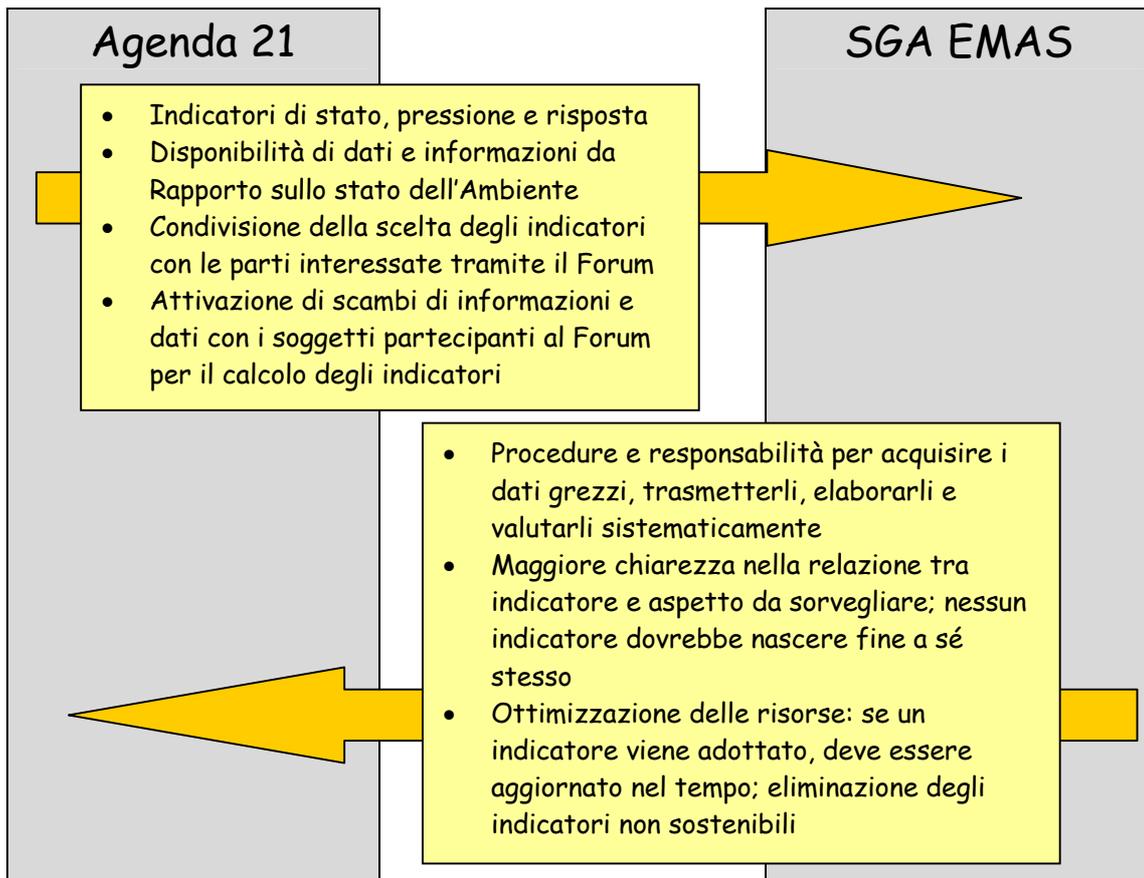
Risulta utile, fin dalle prime fasi di analisi iniziale e progettazione del SGA, definire in procedure modalità sistematiche, ripetibili nel futuro, per rendere automatica la trasmissione dei dati di consumo dalle funzioni che posseggono il dato grezzo a quelle incaricate delle valutazioni.

Il monitoraggio degli aspetti indiretti (es. acquisti verdi, appalti, ecc.) richiede spesso l’individuazione di nuovi indicatori e quindi richiede la reperibilità di dati grezzi precedentemente non disponibili.

Il monitoraggio dello stato dell’ambiente è funzionale in un SGA di una PA sia a definire un quadro di riferimento per le valutazioni di significatività per gli aspetti indiretti, sia per monitorare l’avanzamento di obiettivi di miglioramento della qualità dell’ambiente.

Sinergie con il processo di Agenda 21 locale e con l'uso integrato di indicatori.

Da quanto sopra esposto, si possono dedurre diversi interessanti "input" dal processo di Agenda 21 al SGA EMAS e viceversa.



L'uso degli indicatori può essere integrato ulteriormente spingendosi a ricercare indicatori comuni anche con altri strumenti di pianificazione utilizzati dalle PA; esempi significativi sono il PRG (Piano Regolatore Generale) e la Valutazione Ambientale Strategica, applicabile in generale agli strumenti di pianificazione urbanistica e di settore.

La Raccomandazione della Commissione 07/09/01 (2001/680/CE) ribadisce che il ricorso a indicatori di prestazione ambientali contribuisce ad aumentare la chiarezza, la trasparenza e la comparabilità delle informazioni fornite da un'organizzazione¹⁷.

Ulteriori vantaggi legati all'impiego sistematico di indicatori sono:

- Rappresentare in modo semplice e sintetico problemi complessi

¹⁷ Si segnala che la CE ha recentemente pubblicato una guida per la scelta degli indicatori in un SGA, ispirata alla preesistente norma ISO 14031.



- Permettere la comparazione tra le prestazioni di PA diverse, fornendo punti di riferimento per comprendere meglio la propria situazione e sollecitando una competizione virtuosa tra le diverse comunità locali
- Supportare i processi decisionali locali da parte dei soggetti pubblici e privati
- Promuovere l'innovazione e l'integrazione delle considerazioni ambientali nelle politiche locali
- Fare un bilancio delle azioni adottate e monitorarne l'efficacia
- Facilitare la partecipazione locale delle parti interessate, definendo obiettivi e politiche condivise
- Aumentare la possibilità di collaborazione tra le comunità locali e tra loro e i livelli superiori di governo (regionali, nazionali, europei).

In alcune PA si è rivelata possibile o raccomandabile l'integrazione tra gli indicatori utilizzati dall'ente per il "controllo di gestione" e/o per il monitoraggio degli obiettivi dei programmi economici (PEG) e gli indicatori utilizzati per il SGA. L'opportunità migliore consiste nell'inserire i nuovi indicatori "ambientali", ovvero i dati di base necessari per la loro determinazione, nei procedimenti utilizzati dall'ente per gestire gli indicatori già in uso. In questo modo il monitoraggio del SGA sarà mantenuto sotto controllo da meccanismi consolidati propri dell'ente.

Aspetti critici e possibili scelte

L'uso esteso e sistematico di indicatori per il monitoraggio delle prestazioni del SGA in EMAS può portare grandi vantaggi, ma assorbe risorse.

Una difficoltà ricorrente sta nella non disponibilità dei dati di base. Spesso indurre un'organizzazione complessa come una grande PA a raccogliere un semplice dato di base in misura estesa a tutte le sue parti, può risultare un ostacolo difficilmente sormontabile.

A volte i dati esistono, ma sono dispersi presso diverse sorgenti informative e spesso gli accordi per la raccolta sistematica dell'informazione non sono semplici e comunque richiedono tempo e risorse.

A volte, la scelta dell'indicatore risulta chiara, ma non risultano disponibili dati storici per determinare l'indicatore prescelto negli anni pregressi; questo fatto rende impossibili confronti storici sugli andamenti nel passato.

Infine va considerato che c'è stata una enorme produzione di indicatori ad ogni livello istituzionale e non ed orientarsi nella abbondante bibliografia del settore per pervenire ad una scelta ottimale è molto dispendioso e non sempre utile.

Ogni caso deve essere valutato in particolare per poter pervenire alla scelta migliore. Oltre ai criteri esposti al punto 3.3 dell'allegato III del Regolamento (sopra riportati), si può fare riferimento ai seguenti ulteriori criteri:

- privilegiare la coerenza degli indicatori con i propri obiettivi e target;
- rappresentatività rispetto al fenomeno che si vuole monitorare;
- economicità della gestione dei dati necessari;
- possibilità di ripetere le valutazioni nel futuro.



3.11 Non conformità, azioni correttive e preventive

Il Regolamento EMAS prevede, come tutte le norme di sistema volontarie, una serie di requisiti, ma prevede anche che l'organizzazione possa incorrere in "errori" e che i requisiti non risultino soddisfatti; EMAS richiede tuttavia che vi sia una "sorveglianza" sistematica dell'organizzazione su sé stessa e sul suo funzionamento in modo da individuare gli "errori" e poter minimizzare i danni e prevenirne il ripetersi.

Una "non conformità" è definita come il mancato rispetto di un requisito stabilito.

Il requisito può essere imposto dalla norma di riferimento (EMAS), dalla legge ambientale applicabile, da procedure interne, da accordi volontari, ecc.

Le buone prassi ed il Regolamento prevedono che, in caso di "non conformità" l'organizzazione attui alcuni passi fondamentali:

- individuare la non conformità (stabilire che c'è, identificare il requisito non soddisfatto);
- stabilire cosa fare per riparare nell'immediato agli effetti negativi (in particolare quelli sull'ambiente);
- analizzarne le cause;
- stabilire e pianificare l'eventuale "azione correttiva"¹⁸;
- attuare l'azione correttiva;
- verificare l'efficacia dell'azione correttiva¹⁹,

e che stabilisca in una o più procedure modalità e responsabilità per gestire il processo descritto.

La "azione preventiva" è una azione pianificata come la "correttiva" che nasce prima che un problema insorga; ha l'obiettivo di "prevenire" non conformità e agisce sulle cause di possibili non conformità.

Aspetti critici e possibili scelte

I principali aspetti critici che si incontrano nell'introdurre il concetto di "Non Conformità (NC)" e la gestione di Azioni Correttive (AC) e Azioni Preventive (AP) sono simili in una PA ed in una qualsiasi altra organizzazione.

¹⁸ L'azione correttiva deve rimuovere le "cause" della non conformità (non la non conformità in sé) per evitare che si ripeta in futuro.

¹⁹ La verifica dell'efficacia non va confusa con il completamento dell'azione; se l'azione correttiva è un corso di formazione, l'azione non si "chiude" con il termine del corso, ma con la verifica che il corso sia stato efficace.



Non conformità, azioni correttive preventive: principali difficoltà

- si tratta di un concetto nuovo, non conosciuto, specifico dei sistemi di gestione;
- l'idea di "non conformità" viene spesso accolta con diffidenza nella maggior parte delle organizzazioni in quanto viene associata all'idea di una colpa e di un colpevole;
- l'individuazione e la gestione di NC e AC e AP è una attività "nuova" introdotta dal SGA che richiede tempo e nuove competenze;
- le competenze richieste non solo relative alla conoscenza dei sistemi di gestione, ma comprendono le competenze sul tema interessato per poter analizzare la cause e stabilire le migliori AC.

Per affrontare queste difficoltà è raccomandabile seguire alcuni consigli.

Non conformità, azioni correttive preventive: consigli per l'attuazione

- Accompagnare l'introduzione dei concetti, delle relative procedure e modulistica con specifiche attività formative.
- In fase di introduzione del SGA, riservare nelle fasi iniziali la gestione delle NC al solo personale direttamente coinvolto ed estendere con molta gradualità la gestione ad altro personale.
- Accentuare, sottolineare con i fatti (riconoscimenti, gratificazioni) il carattere "costruttivo" delle NC e AC: si tratta di opportunità di miglioramento.
- Ricondurre la responsabilità di una NC non alle persone, ma all'organizzazione ed al suo funzionamento: l'errore umano può avere avuto un ruolo, ma è il funzionamento del sistema che deve consentire di prevenire i problemi. Si deve mirare a correggere il sistema, non le persone.

Non sempre una NC deve portare ad una AC: è possibile che l'intervento immediato²⁰ sia sufficiente a risolvere il problema (è il caso delle NC documentali). Oppure può risultare comodo ed efficace raggruppare più NC con le stesse cause per trovare soluzione in una unica AC.

Le NC vengono normalmente individuate durante gli audit (interni o di terza parte), ma è normale che un SGA maturo possa individuare e gestire NC, AC e AP in momenti qualsiasi della vita dell'ente.

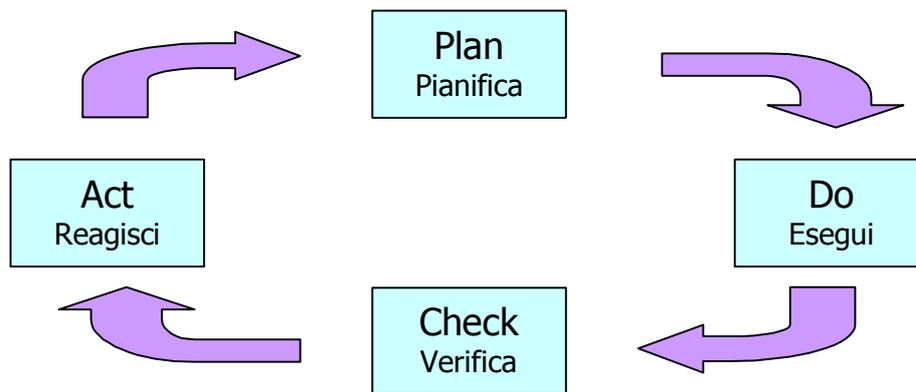
²⁰ O "trattamento" in termine tecnico.



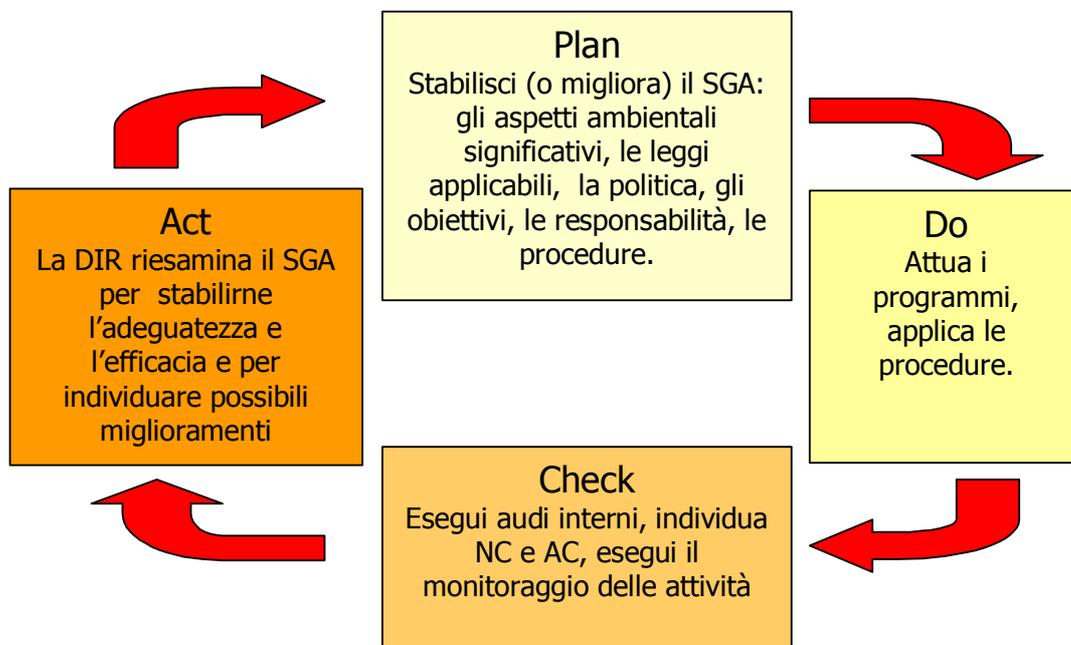
3.12 Una visione generale

In questo capitolo sono stati analizzati, anche se non in modo sistematico, molti requisiti EMAS, privilegiando quelli rilevanti per una PA.

E' opportuno fornire una visione complessiva del SGA e dei processi di progettazione, implementazione e mantenimento. Allo scopo si fa riferimento al classico "ciclo di Deming", consolidato strumento per descrivere tutti i processi ciclici che prevedono il miglioramento continuo. Il ciclo di Deming può essere così rappresentato:



Traducendo in termini pratici il ciclo di Deming, con riferimenti ai punti affrontati nei precedenti capitoli, si ottiene lo schema seguente:





4 GLOSSARIO

EMAS = Environmental Management and Audit Scheme

RSA = Rapporto sullo Stato dell'Ambiente

PAL = Piano di Azione Locale

PRG = Piano Regolatore Generale

PEG = Piano Esecutivo di Gestione

SGA = Sistema di Gestione Ambientale

AAI = Analisi Ambiente Iniziale

AA = aspetti ambientali

PA = Pubblica Amministrazione

DIR = Direzione

RD = rappresentante della Direzione

PE = personale

ORG = organizzazione

GdL = gruppo di lavoro

DA = dichiarazione ambientale

COP = controllo operativo

EME = emergenze

NC = non conformità

AC = Azione correttiva

AP = azione preventiva



5 DEFINIZIONI

Da UNI EN ISO 14001:96:

Ambiente: contesto nel quale una organizzazione opera, comprendente l'aria, l'acqua, il terreno, le risorse naturali, la flora, la fauna, gli esseri umani e le loro interrelazioni.

Nota: in questo caso, il contesto si estende dall'interno di una organizzazione al sistema globale.

Da regolamento 761/01/CE, articolo 2

- a) «politica ambientale»: obiettivi e principi generali di azione di un'organizzazione rispetto all'ambiente, ivi compresa la conformità a tutte le pertinenti disposizioni regolamentari sull'ambiente e l'impegno a un miglioramento continuo delle prestazioni ambientali; tale politica ambientale costituisce il quadro per fissare e riesaminare gli obiettivi e i target ambientali;
- b) «miglioramento continuo delle prestazioni ambientali»: processo di miglioramento, di anno in anno, dei risultati misurabili del sistema di gestione ambientale relativi alla gestione da parte di un'organizzazione dei suoi aspetti ambientali significativi in base alla sua politica e ai suoi obiettivi e ai target ambientali; questo miglioramento dei risultati non deve necessariamente verificarsi simultaneamente in tutti i settori di attività;
- c) «prestazione ambientale»: i risultati della gestione degli aspetti ambientali da parte dell'organizzazione;
- d) «prevenzione dell'inquinamento»: impiego di processi, pratiche, materiali o prodotti che evitano, riducono o controllano l'inquinamento, tra cui possono annoverarsi riciclaggio, trattamento, modifiche dei processi, meccanismi di controllo, uso efficiente delle risorse e sostituzione dei materiali;
- 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;
- h) «programma ambientale»: descrizione delle misure (responsabilità e mezzi) adottate o previste per raggiungere obiettivi e target ambientali e relative scadenze;
- i) «obiettivo ambientale»: obiettivo ambientale complessivo, conseguente alla politica ambientale, che l'organizzazione si prefigge di raggiungere, quantificato per quanto possibile;
- j) «target ambientale»: requisito particolareggiato di prestazione, quantificato per quanto possibile, applicabile all'organizzazione o a parti di essa, che deriva dagli obiettivi ambientali e deve essere stabilito e raggiunto per conseguire gli obiettivi medesimi;
- k) «sistema di gestione ambientale»: parte del sistema complessivo di gestione comprendente la struttura organizzativa, le attività di pianificazione, le responsabilità, le pratiche, le procedure, i processi e le risorse per sviluppare, mettere in atto, realizzare, riesaminare e mantenere la politica ambientale;
- l) «audit ambientale»: strumento di gestione comprendente una valutazione sistematica, documentata, periodica e obiettiva delle prestazioni dell'organizzazione, del sistema di gestione e dei processi destinati a proteggere l'ambiente al fine di:



- i) facilitare il controllo gestionale dei comportamenti che possono avere un impatto sull'ambiente;
- ii) valutare la conformità alla politica ambientale compresi gli obiettivi e le target ambientali dell'organizzazione (allegato II);
- m) «ciclo di audit»: periodo in cui tutte le attività di una data organizzazione sono sottoposte ad audit (allegato II);
- n) «revisore»: individuo o gruppo, appartenente al personale dell'organizzazione o esterno ad essa, che opera per conto della direzione dell'organizzazione, dotato, individualmente o collettivamente, delle competenze di cui all'allegato II, punto 2.4 e sufficientemente indipendente dall'attività che controlla per esprimere un giudizio obiettivo;
- o) «dichiarazione ambientale»: le informazioni di cui all'allegato III, punto 3.2, lettere da a) a g);
- p) «soggetto interessato»: individuo o gruppo, comprese le autorità, interessato alle o dalle prestazioni ambientali di un'organizzazione;
- q) «verificatore ambientale»: qualsiasi persona o organizzazione indipendente dall'organizzazione oggetto di verifica che abbia ottenuto l'accreditamento secondo le condizioni e le procedure di cui all'articolo 4;
- r) «sistema di accreditamento»: sistema per l'accreditamento e la sorveglianza dei verificatori ambientali, gestito da un'istituzione o organizzazione imparziale designata o creata dallo Stato membro (organismo di accreditamento), dotata di competenze e risorse sufficienti e con procedure adeguate per svolgere le funzioni assegnate dal presente regolamento a tale sistema;
- s) «organizzazione»: società, azienda, impresa, autorità o istituzione, o parte o combinazione di essi, con o senza personalità giuridica pubblica o privata, che ha amministrazione e funzioni proprie;
- t) «sito»: tutto il terreno, in una zona geografica precisa, sotto il controllo gestionale di un'organizzazione che comprende attività, prodotti e servizi. Esso include qualsiasi infrastruttura, impianto e materiali;
- u) «organismi competenti»: gli organismi nazionali, regionali o locali, designati dagli Stati membri a norma dell'articolo 5 per svolgere i compiti indicati nel presente regolamento.

Da regolamento 761/01/CE, Allegato VI - estratto

6.3. Aspetti ambientali indiretti

A seguito delle attività, dei prodotti e dei servizi di un'organizzazione possono riscontrarsi aspetti ambientali significativi sui quali essa puo' non avere un controllo gestionale totale.