

# 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

### PREMESSA

**G**li Enti Locali stanno maturando nuovi metodi per la gestione territoriale basati sul concetto "plan-do-check-review" ovvero "pianifica-esegui-valuta-revisiona", che partendo dalla definizione concertata di obiettivi e programmi, utilizzano un sistema di verifica per intervenire tempestivamente con azioni correttive. EMAS ben si presta a questo modo di operare fornendo ai cittadini riscontri oggettivi del successo o del fallimento dell'amministrazione, garantendo un modo di comunicare rispondente alle nuove necessità di coinvolgimento e di trasparenza.

Il Regolamento EMAS recentemente pubblicato (761/2001) ed aperto a tutte le organizzazioni, si adatta bene a questo scopo, poiché il Sistema di Gestione Ambientale (SGA) implementato dovrebbe essere in grado di armonizzare altri strumenti ambientali attualmente disponibili (Agenda 21 locale, Valutazione Ambientale Strategica, Contabilità Ambientale, ecc.) concentrando così gli sforzi locali verso lo sviluppo sostenibile.

### DESCRIZIONE DEL PROGETTO

Il nuovo regolamento EMAS II (Reg. CE 761/2001) permette anche agli Enti pubblici di ottenere la registrazione. Per gli Enti locali di più grandi dimensioni il lavoro è complesso a causa della loro organizzazione molto articolata e della compresenza di altri strumenti di gestione territoriale come Agenda 21. Questo rende difficile la diffusione di EMAS presso le pubbliche Amministrazioni che operano su vasta scala.

Il progetto mira quindi a definire metodologie di lavoro che facilitino la diffusione di EMAS tra gli Enti pubblici che operano su area vasta, individuando e sviluppando le sinergie esistenti con Agenda 21L, VAS, bilancio ambientale e Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (TANDEM gestionale) e tra Enti che operano su territori sovrapposti, Regioni, Province e Comuni capoluogo (TANDEM amministrativo). Tandem cercherà, inoltre, di migliorare la comunicazione ambientale da e verso il cittadino e le imprese, stimolando la partecipazione consapevole degli stessi.

### BENEFICIARIO E PARTNERS

La partnership si caratterizza per la compresenza di Enti

pubblici con funzioni complementari, di un'Istituzione scientifica (DCCI dell'Università di Genova) e di due strutture di consulenza con profonda conoscenza di EMAS.

Affiancano questo gruppo di lavoro l'Unione delle Province Italiane (UPI), l'ARPA dell'Emilia Romagna e l'ANPA.

Gli Enti pubblici sono 8 Province e 2 Comuni capoluogo (Modena e Ferrara) che hanno già avviato una serie di iniziative per lo sviluppo sostenibile. A questi si sta aggiungendo la Regione Emilia Romagna. Il beneficiario è la Provincia di Bologna la quale, avendo in corso una serie di progetti nell'ambito dello sviluppo sostenibile (Piano Territoriale di Coordinamento, Agenda 21, Contabilità Ambientale ecc.) vede con interesse EMAS anche come un possibile strumento gestionale e di integrazione fra le iniziative.

La partecipazione dei Comuni è stata progettata per dimostrare come l'integrazione delle competenze degli Enti locali che operano su uno stesso territorio tramite EMAS porterebbe a massimizzare i benefici ambientali. I Comuni e le Province di Modena e Ferrara sono particolarmente interessanti per questo motivo. Le due coppie di amministrazioni stanno infatti collaborando da 2 o 3 anni nello sviluppo del processo di Agenda 21. Questi TANDEM sono inoltre integrati dalla presenza della Regione Emilia Romagna e dell'ARPA che includono lo sviluppo sostenibile tra le priorità di governo del territorio.

Tale collaborazione è opportuna poiché il lavoro di maggior spessore riguarda gli impatti indiretti che gli Enti gestiscono nel territorio con la concertazione, la pianificazione e la programmazione, le autorizzazioni, i controlli e che indirettamente generano attraverso altre organizzazioni alle quali partecipano con potere di controllo o di altre forme di condizionamento.

L'applicazione di EMAS richiede una forte riorganizzazione interna dell'Ente e dei servizi; per questo motivo il progetto coinvolgerà tutti i settori della pubblica Amministrazione (es. attività produttive, urbanistica, lavori pubblici, agricoltura, bilancio, ecc.).

Così come accade per le aziende produttive, la partecipazione al sistema richiede il coinvolgimento di uno o più rappresentanti della Direzione aventi potere decisionale e di firma.

Completa la partnership il Dipartimento di Chimica e Chimica Industriale dell'Università di Genova che in tempi recenti ha approfondito l'applicazione di EMAS in Comuni di piccole dimensioni, redigendo una linea guida per la Regione Liguria.

Per portare a termine le attività, i 10 Enti Locali sono suddivisi in due gruppi: il gruppo di sviluppo e il gruppo di validazione. Sul primo i metodi vengono sviluppati; sul secondo vengono validati. Ogni gruppo è costituito da 5 amministrazioni ed include un TANDEM com-

pleto (Provincia + Comune + Regione ed ARPA).

Le due Società consulenti (Sogesca srl, ERVET SpA) e l'Università di Genova coopereranno attraverso un meccanismo di "peer review" a garanzia dell'integrazione delle competenze e della qualità degli elaborati.

### **OBIETTIVI E RISULTATI PREVISTI**

Come evidenziato dalla stessa linea guida di LIFE, il primo problema da superare è l'applicazione di EMAS al settore "Enti pubblici" ed in particolare a quelli che operano su area vasta (sui Comuni di piccole dimensioni sono già state condotte le primissime esperienze sperimentali e le prime certificazioni UNI EN ISO 14001).

La complessità del problema è poi aumentata dalla compresenza del processo di Agenda 21L ed altri nuovi strumenti di gestione delle problematiche ambientali (es. VAS, Contabilità Ambientale). Se le possibilità di integrazione e di sinergia tra EMAS ed Agenda 21 non verranno chiarite, è probabile che uno dei due strumenti esca sconfitto in Europa e non trovi adeguata diffusione. La necessità di trovare le soluzioni migliori per l'integrazione è reale dal momento che, oltre ai partecipanti al progetto, moltissimi Enti Locali italiani ed europei adotteranno l'Agenda 21.

E' inoltre forte la necessità di ridefinire l'organizzazione degli Enti alla luce del numero e della complessità delle iniziative in campo ambientale che si vanno concretizzando in vista del Sesto Programma di Azione per l'Ambiente.

Gli Enti pubblici si stanno impegnando molto al fine di diffondere EMAS tra le imprese, e la registrazione EMAS dell'Ente quale modello di riferimento è un passo importante per dare un segnale forte alle aziende.

Entrando poi nel merito tecnico dell'applicazione di EMAS, vi sono alcuni punti sui quali è necessario fornire indicazioni per una più rapida diffusione negli Enti locali.

Pur riferendosi al nuovo EMAS alla certificazione di "Organizzazioni", alcuni problemi rimangono aperti. La definizione delle Entità registrabili è l'oggetto di una recente raccomandazione emessa dalla Commissione Europea e in merito a questo aspetto il progetto fornirà alcune indicazioni utili.

Resta il problema del coinvolgimento di un intero Ente Pubblico di grandi dimensioni (anche 1000-2000 dipendenti e più), con tutti i differenti modi di gestire i servizi pubblici (direttamente, indirettamente, tramite le partecipazioni in aziende di servizi pubblici), che rende l'applicazione di EMAS molto difficile, quantomeno per il costo dell'intervento, e la sua diffusione assai problematica.

E' fondamentale quindi definire un percorso metodologico fruendo di finanziamenti specifici, quale appunto il LIFE, in modo da indirizzare il lavoro di chi in futuro dovrà applicare EMAS in tali Enti consentendo anche un

chiarimento tecnico e formale.

C'è inoltre da chiedersi se EMAS abbia un senso compiuto se applicato in un singolo Ente la cui politica ed i cui obiettivi e programmi possono vanificarsi qualora altri Enti con competenze differenti ma complementari non procedessero nella stessa direzione. E' più opportuno che tali Enti vi aderiscano all'interno di un EMAS territoriale più articolato. Anche in questo caso si tratta di costituire un TANDEM di Enti per lo sviluppo sostenibile. Il presente progetto proporrà soluzioni per facilitare la cooperazione tra Enti Locali che operano su ambiti territorialmente sovrapposti (Tandem Amministrativo).

Quanto sopra esposto accomuna gli Enti Locali omologhi degli altri Paesi europei. L'esperienza italiana, svolta a nord, al centro ed a sud del Paese, grazie anche ai suggerimenti provenienti dai soggetti stranieri individuati, verrà per così dire "standardizzata" al fine di fornire ai soggetti omologhi europei i termini di riferimento per lo svolgimento di analoghe iniziative. Essendo EMAS uno strumento della politica ambientale europea, il bacino potenziale di interesse è quello di tutti gli Enti locali europei aventi caratteristiche simili a quelli coinvolti nel progetto: le Province italiane, altrettanti Enti omologhi alle Province negli altri paesi europei più popolati (es. i Département francesi, le Bezirke e i Landkreise tedeschi) e circa 150 Comuni italiani sono direttamente interessati dal punto di vista dimensionale. E' chiaro comunque che le metodologie proposte potranno essere un utile riferimento anche per Comuni di dimensioni inferiori o maggiori.

Alla luce di quanto sopra, gli obiettivi del progetto sono i seguenti:

1. Definire metodologie per la definizione del campo di applicazione di EMAS, per lo svolgimento dell'Analisi Ambientale Iniziale e per la progettazione di un Sistema di Gestione Ambientale a sostegno degli Enti locali interessati ad armonizzare con l'EMAS il processo di Agenda 21 locale, la VAS, le competenze amministrative, ecc.
2. Proporre una metodologia per sviluppare sinergie tra Enti locali con competenze complementari su uno stesso territorio.
3. Sviluppare una migliore comunicazione ambientale con i cittadini e le aziende.
4. Stimolare una partecipazione consapevole di Enti locali, cittadini e aziende verso i traguardi ambientali.
5. Formalizzare alla Commissione Europea proposte relative ai primi due obiettivi con particolare riferimento alle linee guida sulla Definizione dell'Entità registrabile.

I risultati del progetto consistono sostanzialmente in documenti che, fornendo le soluzioni tecnico-formali in merito alle questioni discusse precedentemente, hanno

la funzione principale di diffondere EMAS tra gli Enti ed i loro stakeholders in modo da garantire la nascita di nuove iniziative nelle nazioni europee.

### FASI DI LAVORO

Durata: 26 mesi (01/10/2001 – 30/11/2003).

Il progetto si struttura in 4 WorkPackage (WP), a loro volta costituiti da task (T) + la WPO "Project management". La struttura può essere così rappresentata:

#### WPO. PROJECT MANAGEMENT

Il project manager è l'ing. Paolo Natali, Responsabile del settore Ecologia della Provincia di Bologna, con pluridecennale esperienza di amministrazione. La gestione viene svolta sulla base della linea guida ISO 10006 "Quality management-Guidelines to quality in project management".

Vi sono alcuni momenti chiave che meritano particolare attenzione:

1. Impostazione strategica del progetto, gestione delle relazioni interne al progetto ed esterne;
2. Gestione delle attività. Svolgimento di incontri di valutazione dei progressi del progetto ed individuazione, approvazione e registrazione delle eventuali modifiche o azioni correttive;
3. Fine del Progetto.

Saranno realizzati 6 meeting. 10 momenti di verifica già individuati (milestones) serviranno per il monitoraggio del raggiungimento degli obiettivi.

### WP1. GRUPPI DI LAVORO

Questa attività consiste nello svolgimento di incontri di training in job al quale parteciperanno dirigenti e funzionari di differenti servizi degli Enti-partner territorialmente più vicini, con l'obiettivo di favorire la discussione relativa ai principali aspetti dell'applicazione di EMAS in connessione con Agenda 21 ed altri strumenti. Gli incontri saranno svolti ad intervalli nell'arco del periodo 01/10/2001 – 30/10/2002 e riguarderanno il personale di tutti gli Enti partecipanti al progetto. A tutti o alcuni degli interventi potranno, se del caso, essere invitati dirigenti e/o funzionari di Enti esterni con caratteristiche simili.

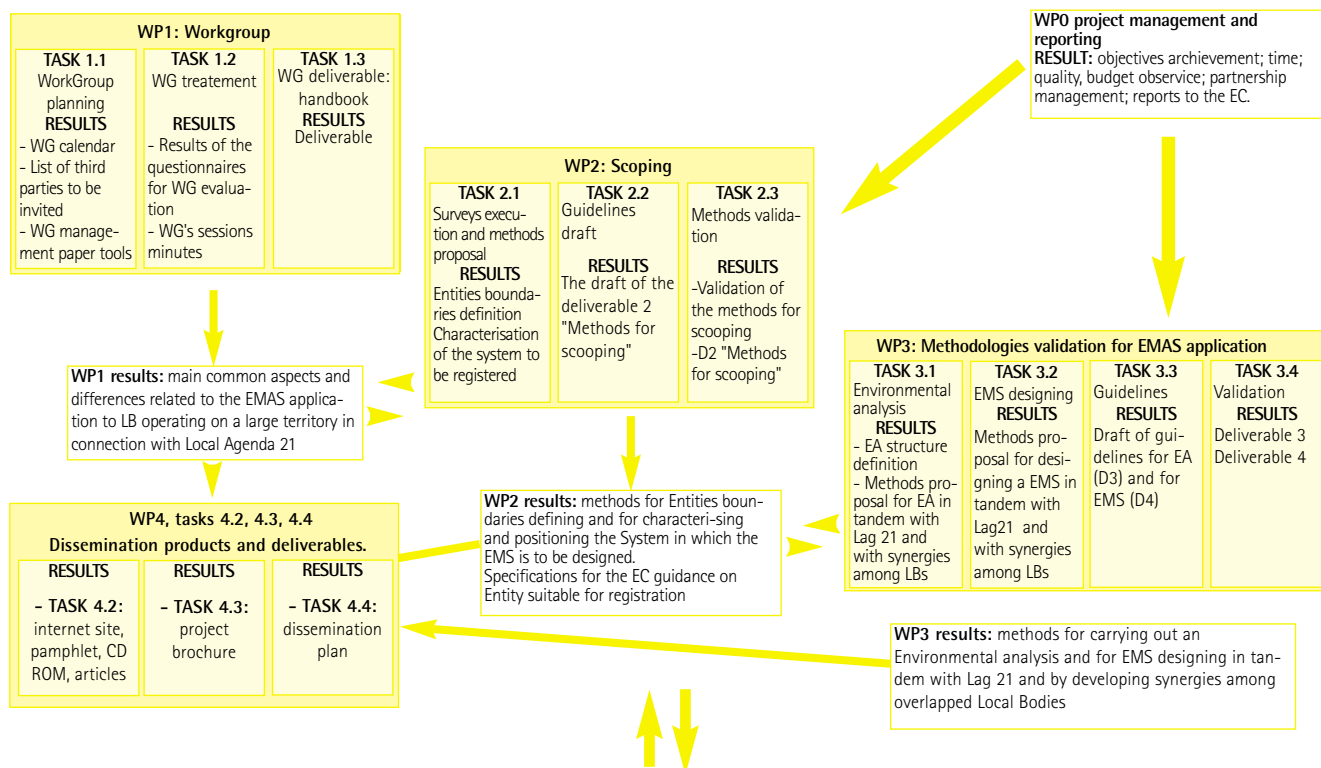
Gli interventi verranno progettati, realizzati e valutati attraverso un semplice questionario sulla comprensione delle conclusioni raggiunte e sulle loro motivazioni.

Tra gli argomenti specifici trattati vi sono l'ambito di certificazione, le caratteristiche comuni e le differenze tra le diverse organizzazioni, soluzioni comuni e differenze adottate per la gestione dei servizi territoriali.

Il risultato finale sarà costituito da un manuale (handbook) che inquadri i principali aspetti comuni e le principali differenze relativamente all'applicazione di EMAS nel TANDEM con A211 e nel TANDEM amministrativo.

### WP2. SCOPING

Questo WP ha l'obiettivo di delimitare e caratterizzare il sistema nel quale si deve progettare il SGA in relazione all'A21 locale e al TANDEM amministrativo. I lavori si



**WP4, TASK 4.1:** Communication with interested third parties during the project.

**RESULTS:** the meeting of at least 100 local interested parties; the increase of the awareness and the motivation of all local interested parties to share the EMAS's path; the sharing of the experience with National and European third parties; the transfer of the methodologies to a number of Italian and European Local Bodies; the receipt from technical parties of useful inputs for improving the quality of the deliverables

svolgeranno nel periodo 01/01/2002 – 30/11/2002  
Sarà svolta un'indagine su un primo gruppo di Enti (Gruppo di sviluppo) per identificarne il posizionamento rispetto al Regolamento e quindi il campo di applicazione (organizzazione e competenze dei settori; le funzioni da coinvolgere nella progettazione ed attuazione del Sistema di Gestione, ecc.). La bozza definitiva delle linee guida, costituite dalla metodologia utilizzata per lo svolgimento dell'indagine e dai risultati della stessa, verrà validata su un secondo gruppo di Enti (Gruppo di Validazione).

### **WP3. VALIDAZIONE DI METODOLOGIE PER L'APPLICAZIONE DI EMAS**

A seguito dell'individuazione delle entità registrabili (WP2) è possibile sviluppare una serie di metodologie per applicare il Regolamento EMAS in Tandem con Agenda 21 e nel TANDEM amministrativo.

I lavori si svolgeranno nel periodo 01/05/2002 – 31/10/2003 secondo le seguenti fasi principali:

1. Alla luce del quadro ambientale disponibile, verranno proposte, dal Gruppo di sviluppo, le modalità per la realizzazione di una Analisi Ambientale Iniziale che integri quanto previsto per l'A21 locale e che permetta l'integrazione tra gli Enti con funzioni complementari
2. Saranno quindi proposte le metodologie comprendenti esempi di documentazione per la progettazione di un Sistema di Gestione Ambientale che consideri anche l'A21 come possibile Entità e che integri le funzioni del TANDEM amministrativo
3. Produzione delle linee guida per lo svolgimento di un'AAI e per la progettazione di un SGA.
4. Validazione delle linee guida sul secondo gruppo di Enti (Gruppo di validazione).

### **WP4. DIFFUSIONE**

#### **INNOVAZIONI PREVISTE**

##### **1. Applicazione di EMAS a un nuovo settore.**

Il progetto TANDEM contribuisce a diffondere EMAS tra le organizzazioni pubbliche avendo l'obiettivo di applicarlo alle Province italiane, mai interessate dalla Registrazione Ambientale e di proporlo, per estensione, agli Enti omologhi europei. Anche l'applicazione ai Comuni di dimensioni medio-grandi, nonostante l'esistenza di pochissimi casi in Germania, è comunque una novità dal momento che nel progetto porterà a definire strumenti di lavoro di interesse comunitario e dal momento che i Comuni coopereranno con le Province per un EMAS territoriale.

Poiché in Europa queste realtà sono assai diffuse e concentrano nel loro territorio molte attività economiche, si può affermare che rappresentano un target di fondamentale importanza. Esse inoltre possono rappresentare un passaggio verso l'applicazione di EMAS a realtà ancora più complesse (Comuni più grandi, Regioni).

Il progetto quindi si caratterizza per l'elevato grado d'in-

novazione dell'organizzazione e della gestione del territorio: l'inserimento di EMAS porterà ad una rivisitazione delle procedure amministrative, pianificatrici e programmatiche ed alla modifica di alcune di esse finalizzata ad una migliore gestione e controllo degli aspetti ambientali diretti ed indiretti.

##### **2. Creazione di sinergie tra Enti Locali.**

Per quanto riguarda le sinergie tra Enti complementari, aspetto che, a quanto risulta, non è ancora mai stato preso in considerazione in Europa, il Comune, la Provincia e la Regione dovrebbero far nascere iniziative coordinate al fine di evitare i problemi di interazione negativa causati da una programmazione incoerente o addirittura contrastante.

Un possibile scenario futuro prevede la possibilità che Province e Comuni territorialmente sovrapposti decidano di impegnarsi, come modelli di riferimento, nella loro registrazione ambientale.

Poiché ciò richiede la considerazione degli aspetti ambientali indiretti e quindi le relazioni con le attività economiche che questi possono controllare o condizionare, è fondamentale che operino in sintonia per una più agevole realizzazione dei programmi e degli obiettivi e per una più coerente comunicazione verso l'esterno. Il presente progetto vuole fornire in proposito indicazioni utili alla gestione di questo aspetto non ancora preso in esame.

##### **3. Integrazione di EMAS con altri strumenti gestionali.**

Va sottolineato che questa esigenza nasce dal fatto che tutti o parte di questi strumenti sono già adottati da molte amministrazioni europee, comprese molte di quelle partecipanti al progetto, le quali hanno bisogno di chiarire in qual modo EMAS può inserirsi in un quadro di iniziative sempre più articolato che rischia di andare incontro ad un fenomeno di involuzione o, ancor meglio, se e in qual modo può coordinarlo.

Dal progetto emergerà quindi un modello di applicazione sinergica di questi strumenti nel quale EMAS potrà fungere da Sistema di coordinamento.

##### **4. EMAS come strumento funzionale alle altre funzioni istituzionali.**

In questo senso il progetto vuole consentire di rendere compatibile e funzionale EMAS all'espletamento delle altre funzioni istituzionali (es. programmazione economica, territoriale e settoriale; controllo; autorizzazioni) e non renderlo una attività aggiuntiva, creando così le condizioni necessarie per lo sviluppo di EMAS stesso.

##### **5. Pubbliche Amministrazioni come un caso da seguire.**

Infine, si ritiene che l'innovazione del presente progetto possa risiedere anche nel fatto che le Amministrazioni pubbliche, anche quelle più complesse additate spesso come inefficienti, comincino a porsi come esempio per le attività economiche del loro territorio (ancora poco propense alla registrazione EMAS, a parte quelle tede-

sche, svedesi e inglesi) e per i cittadini in genere.

### CARATTERISTICHE DIMOSTRATIVE

L'applicazione di EMAS in alcune Amministrazioni pubbliche locali europee di piccole dimensioni è già stata possibile a livello sperimentale anche se restano alcuni ostacoli da risolvere inquadabili tutti nella complessità organizzativa e funzionale delle Amministrazioni pubbliche. A partire da queste prime esperienze sperimentali, il presente progetto pilota intende mettere a punto alcune metodologie di intervento per l'applicazione di EMAS nelle Amministrazioni pubbliche locali che operano su area vasta, di medie dimensioni (50.000-500.000 abitanti e 300-3000 dipendenti) attraverso un'azione dimostrativa in alcune organizzazioni pilota che possa permettere a tutte le 100 Province italiane, ai Comuni italiani di medie dimensioni e agli Enti simili europei di compiere un analogo percorso verso la registrazione EMAS e di dimostrare esse stesse alle altre organizzazioni nel loro territorio che il percorso verso la registrazione EMAS è possibile e prestigioso.

In ogni caso il finanziamento non coprirà la registrazione degli Enti partecipanti che dovranno completare l'iter dopo la conclusione del progetto con risorse proprie (carattere pre-competitivo della proposta).

### PIANO DI DIFFUSIONE

Il piano di diffusione permette e garantisce l'applicazione della metodologia da parte degli "Utilizzatori Finali" ed incrementa il numero di terze parti coinvolte per gli aspetti ambientali, per gli obiettivi e i programmi di EMAS.

Il piano si suddivide in 4 tasks:

1. Comunicazione durante il progetto con le terze parti interessate: tutti i partner del progetto informeranno i cittadini e le altre organizzazioni nel loro territorio di competenza attraverso incontri diretti, la diffusione di comunicati stampa, articoli di vario approfondimento, ecc.. A loro volta, i cittadini e le altre organizzazioni saranno messi nelle condizioni di far pervenire le loro osservazioni e di partecipare allo sviluppo dell'EMAS dell'Amministrazione locale. Questa attività di comunicazione a livello locale si rende necessaria per allargare la base di partecipazione ad EMAS rendendo il processo il più condiviso possibile. Attraverso i mezzi prescelti si otterrà anche che il tema dell'EMAS negli enti locali abbia un'eco nazionale.
2. Realizzazione di prodotti divulgativi: articoli, sito Internet, opuscoli, CD-ROM, questionari di verifica.
3. Realizzazione della Brochure del progetto che avrà l'obiettivo di diffondere i risultati ed indicare il percorso che una amministrazione complessa deve seguire per raggiungere la certificazione in connes-

sione con Agenda 21 o con altre amministrazioni operanti sulla medesima area.

4. Piano di diffusione dei risultati: ogni partner indica come intende sfruttare i risultati del progetto, di cui è comproprietario, a livello locale, nazionale ed internazionale. Il Piano garantirà che altri Enti locali riceveranno anche in futuro gli stimoli e il supporto necessari per procedere verso la certificazione.

### RIPRODUCIBILITÀ E TRASFERIBILITÀ

Le soluzioni metodologiche proposte potrebbero essere adottate dalle altre Province italiane (circa 100), da altri Comuni italiani simili per dimensioni a quelli coinvolti nel progetto (circa 150) e da Amministrazioni pubbliche europee. Durante le fasi di lavoro saranno coinvolte terze parti provenienti da Amministrazioni locali europee che garantiranno la riproducibilità europea dell'esempio italiano.

La riproducibilità del sistema è garantita dal coinvolgimento di 10 Amministrazioni locali che fungeranno da esempio con un percorso metodologico che prevede lo sviluppo del sistema su 5 siti pilota e la validazione della metodologia su altri 5 siti. La riproducibilità è rafforzata dal fatto che il progetto considera la coerenza tra le prassi amministrative e l'applicazione di strumenti come Agenda 21, già adottati dall'amministrazione stessa.

Quasi sicuramente l'esperienza potrà essere estesa anche a realtà più piccole.

Si vuole inoltre sottolineare che il modello di cooperazione tra Regione, Provincia e Comune potrebbe essere comunque adottato da tutte le Province italiane con la creazione di un sistema EMAS territoriale. ●