



Incontro GdL TANDEM¹ Bologna, 19 Marzo 2009

Il gruppo di lavoro si è riunito sulla base dell'Odg allegato.

(Verbale a cura della segreteria tecnica GdL TANDEM: Provincia di Bologna, ERVET e Sogesca)

PARTECIPANTI

L'incontro ha visto la presenza di numerosi rappresentanti di pubbliche amministrazioni nonché di soggetti istituzionali aventi un ruolo nella certificazione (Sincert, ISPRA, diverse Arpa regionali, Organismi di certificazione).

Complessivamente hanno partecipato 29 persone in rappresentanze di 26 Enti.

MATERIALE DISTRIBUITO

- Cartellina contenente le presentazioni della giornata;
- Linee guida progetto life IDEMS per l'integrazione tra sistemi di gestione ambientale e contabilità ambientale;
- Pubblicazione EMAS *Club* relativa all'iniziativa avviata dalla Regione Emilia-Romagna.
- Libro "Qualità e territorio - La certificazione ambientale negli enti locali" edito da Edizioni ambiente e prodotto dal gruppo di lavoro.

SINTESI DEGLI INTERVENTI

Per i contenuti di dettaglio degli interventi si rimanda alle relative presentazioni tutte scaricabili dal sito del Gruppo di lavoro <http://www.provincia.bologna.it/emas/Engine/RAServePG.php/P/251611190705>)

In apertura **Emanuele Burgin**, Assessore all'ambiente della Provincia di Bologna, ricorda le importanti prospettive di lavoro che si aprono per il tavolo in considerazione soprattutto dell'obbligo da parte degli enti locali, di procedere ad affidare tramite appalto i servizi pubblici locali entro il 2010 (art. 23 bis legge finanziaria).

Prende poi la parola **Enrico Cancila** di ERVET che illustra brevemente i dati sulla diffusione nazionale delle certificazioni ambientali ISO 14001 e EMAS, sottolineando come il settore della Pubblica Amministrazione continui ad essere una dei più proattivi verso questo tipo di strumento ed evidenziando la valenza e la portata che l'adozione di un sistema ambientale certificato abbia verso il territorio (*emas come traino verso altri soggetti*).

Riporta anche come il primo calo dei certificati (registratosi nel 2008 in alcune regioni) vada adeguatamente preso in considerazione.

Il sistema va quindi supportato adeguatamente e l'iniziativa EMAS *Club* avviata dalla Regione Emilia-Romagna e che sembra diffondersi in altre realtà (Veneto, Friuli), va proprio nella direzione di aumentare la riconoscibilità del marchio e rafforzare l'identità delle organizzazioni che vi hanno aderito (segue visione di un video promozionale voluto dalla regione per sostenere e promuovere le certificazioni ambientali (http://www.regione.emilia-romagna.it/vistadavicino/puntata_ambiente09.htm))

Prende poi la parola **Alessandro Seno** rappresentante SINCERT (Sistema Nazionale per l'Accreditamento degli Organismi di Certificazione e Ispezione,). Sincert ha avviato al proprio interno un sottogruppo che, assieme ad ISPRA (ex APAT) sta affrontando alcune criticità riscontrate nell'applicazione della ISO 14001 da parte delle Pubbliche amministrazioni. Gli argomenti trattati sono:

- ✓ Mancanza obiettivi sulla gestione del territorio e su aspetti di pianificazione;
- ✓ Incidenza sugli aspetti indiretti (es. gestione impianti e servizi da parte di terzi);

¹ L'Open Group TANDEM, nato nel 2001 nell'ambito dell'omonimo progetto LIFE, è riconosciuto dal Coordinamento A21L e lavora per la promozione dei sistemi di gestione ambientale negli enti locali. Il gruppo di lavoro, coordinato dalla Provincia di Bologna, viene supportato tecnicamente dalla Regione Emilia-Romagna, attraverso la propria agenzia ERVET e dalla società SOGESCA srl che fungono da Segreteria tecnica.



- ✓ qualifica e competenza dei valutatori;
- ✓ entità minima certificabile in riferimento alla adeguatezza di un criterio basato sull'organigramma (dirigente) oppure da basarsi su un criterio più ampio funzione di efficacia e di coerenza con le politiche generali dell'ente;
- ✓ criticità dei Comuni piccolissimi;

Il gruppo di lavoro Sincert, auspica che il gruppo di lavoro TANDEM, attraverso l'esperienza maturata dai propri partecipanti, possa fornire un adeguato contributo che possa essere valorizzato nella prossima revisione del Regolamento tecnico per gli organismi di certificazioni (RT 09).

Camillo Franco (Sogesca, segreteria tecnica Tandem) affronta il tema della **gestione dei servizi pubblici locali ed il controllo delle società partecipate** introducendo quanto previsto dalle norme di riferimento nonché i principali problemi operativi riscontrati.

Evidenzia come le criticità siano da mettere in relazione a :

- La rilevanza per l'ambiente di questi servizi pubblici può essere elevatissima; possono essere in attività anche specifici impianti con elevato impatto ambientale;
- Le aspettative delle parti interessate possono essere elevate;
- Storicamente la gestione di questi servizi è stata in capo agli Enti Locali;
- Il Sindaco è a tutt'oggi il primo responsabile della salute dei suoi cittadini;
- L'influenza della PA sulle scelte e sulle attività dei gestori si può esercitare in virtù di partecipazioni societarie, di contratti, convenzioni e capitolati, di condivisione di attività di pianificazione, delle risorse, ecc.

Pertanto:

- Non è corretto limitarsi alla constatazione che gli aspetti siano stati individuati e valutati.
- Occorre fare in modo (nel progettare, attuare e verificare un SGA) di prevedere azioni tali da poter rispondere di fronte alle parti interessate di come la PA abbia applicato i principi della prevenzione dell'inquinamento e del miglioramento continuo anche nell'esercizio della propria influenza verso i soggetti che direttamente gestiscono questi servizi.

I presenti vengono invitati ad esprimersi sull'opportunità di

- partecipare del monitoraggio delle prestazioni ambientali dei servizi e degli impianti gestiti dai soggetti terzi
- pianificare i controlli ed i monitoraggi che si intendono mettere in pratica
- Predefinire l'ampiezza e l'accuratezza di dati e informazioni di monitoraggio in base all'importanza per l'ambiente dell'attività e del grado di influenza su di essa
- conoscere e valutare le eventuali emergenze
- conoscere e valutare eventuali violazioni di legge
- conoscere e valutare i rapporti tra le parti interessate ed il soggetto gestore terzo
- pianificare ed effettuare verifiche dirette presso l'attività gestite dal soggetto terzo
- condividere politiche e obiettivi di miglioramento
- condividere prassi, procedure, indicatori

nonché ad esprimersi sulle soluzioni operative attivate a riguardo.

Ottolenghi (ERVET, segreteria tecnica Tandem), introduce il tema della difficoltà di definire **obiettivi di miglioramento ambientale con effetti sul territorio e loro quantificazione**.

Vengono riportate richieste della norma, evidenziate le lacune esistenti in riferimento alle peculiarità della Pubblica amministrazione e come esistano vari documenti prodotti da diversi soggetti per colmare queste lacune (posizioni Comitato/ISPRA, RT del Sincert, documento Tandem sulla Dichiarazione ambientale); tuttavia permane la difficoltà da parte della P.A.

- ad esprimere obiettivi ambientali riferiti al territorio e



➤ a quantificare tali obiettivi nei programmi di miglioramento e nelle Dichiarazioni ambientali (vengono mostrati diversi casi a proposito).

L'analisi porta a isolare alcuni elementi:

- Le amministrazioni si concentrano su azioni di cui hanno il pieno controllo.
- La difficoltà nella quantificazione degli obiettivi territoriali risiede nel fatto che gli indicatori di prestazione ambientale non dipendono unicamente dall'operato della P.A. Per questo motivo vengono privilegiati **indicatori di tipo gestionale** che consentono una rendicontazione di attività (ad esempio redazione del piano di qualità dell'aria e approvazione entro il.....).
- E' anche una **questione culturale/organizzativa nella P.A.**: prevale la cultura della procedura orientata al risultato gestionale (ossia attenzione ad eseguire bene e nei tempi stabiliti l'iter burocratico prefissato) piuttosto che alla prestazione orientata ad un effettivo beneficio ambientale.

Vengono poste alla attenzione dei presenti le seguenti questioni come elemento per il dibattito

- Quali le difficoltà ad inserire obiettivi derivanti da scelte politiche e strategiche?
- Quali i fattori che rendono così difficile quantificare i traguardi?
- Perché non è possibile mutuare obiettivi ambientali dai piani di settore?
- Quanto questa difficoltà è frutto di una reale impossibilità o piuttosto della mancanza di sinergia/coordinamento tra i diversi settori (compresi quelli a cui sono in capo i principali piani di settore)?
- **L'imposizione di Indicatori chiave obbligatori (KPI) a cui fare riferimento per rendicontare le politiche su ciascun fattore è l'unica soluzione?**

Fabrizio Oliver del **Comune di Merano** riporta l'esperienza in merito a strumenti e modalità operative attraverso le quali attraverso il SGA, si è impostato il controllo operativo sulle 6 società partecipate.

In concreto il controllo si esplica :

- attraverso audit di parte seconda, programmati annualmente ed effettuati con l'ausilio di liste di controllo appositamente predisposte;
- attraverso il controllo delle azioni correttive successive al riscontro durante gli audit di Non-Conformità, e sulla verifica di efficacia delle misure implementate;
- attraverso il monitoraggio ambientale.

Secondo un processo che si sviluppa attraverso i seguenti passaggi:

piano di sorveglianza ⇒ indicatori ambientali ⇒ registrazione dei dati e verifica degli andamenti attraverso rappresentazioni grafiche ⇒ attivazione di NC nel caso siano superati i valori limite di legge o gli andamenti evidenzino un peggioramento delle performance ambientali.

In questo senso il possesso di certificazione ambientale da parte della partecipata facilita senza dubbio il processo.

Davide Oneda del **Comune di Mantova**, riporta l'esperienza in materia di valutazione degli aspetti indiretti territoriali e relativo controllo riportando in particolare le modalità attraverso le quali si sia riusciti ad introdurre prescrizioni ambientali nei piani attuativi (definizione di linee di indirizzo adottate dall'amministrazione comunale a proposito).

Evidenzia come ciò sia stato possibile grazie ad una forte convinzione politica.

Mara D'Amico (ISPRA) sottolinea come le D.A. stiano leggermente migliorando sotto il profilo degli obiettivi territoriali, nonostante permanga il rischio che i contenuti si appiattiscano soprattutto in fase di rinnovo. Sarà interessante valutare in futuro se i benefici che sembrano



provenire anche dal documento elaborato dal Gruppo di lavoro TANDEM nel 2007, e a cui ISPRA ha collaborato, continuano anche in fase di rinnovo triennale della certificazione.

A fronte di aspetti come viabilità, rifiuti ed energia che cominciano ad essere trattati adeguatamente, permangono lacune (a livello di presenza e quantificazione dei traguardi) di quanto avviato per fronteggiare le emergenze (gestione di un grande evento, dei picchi di turismo, etc) e in riferimento agli accordi avviati con altri soggetti. Accenna all'indagine che ISPRA ha intenzione di avviare presso le Pubbliche amministrazioni registrate per individuare punti di forza e criticità dell'applicazione della certificazione a questo settore che è diventato il primo per numero di organizzazione registrate.

Loredana Pezzuto, della Provincia di Bologna, infine inaugura la sezione "La Finestra sulla Dichiarazione Ambientale", un appuntamento che diventerà fisso all'interno degli incontri del Gruppo di lavoro, in cui di volta in volta gli enti partecipanti potranno esporre *best practice* a cui sarà possibile fare riferimento nel redigere il principale documento per comunicare all'esterno il proprio impegno verso l'ambiente.

La Provincia di Bologna ha affidato interamente al web la sua nuova Dichiarazione Ambientale (www.provincia.bologna.it/emasdichiarazione), redatta cercando di ovviare ai principali inconvenienti condivisi con gli altri partecipanti all'OG e confluiti nelle raccomandazioni "Criteri di predisposizione e semplificazioni delle Dichiarazioni ambientali degli enti pubblici".

Dalla presentazione emerge che la Dichiarazione Ambientale pensata e strutturata per il web riesce a risolvere molte delle problematiche individuate in sede TANDEM in quanto:

- Semplifica i contenuti attraverso l'utilizzo degli ipertesti,
- Grazie alla funzione "Esci dalla Dichiarazione" evita appesantimenti ed inserimenti di contenuti non richiesti dal Regolamento;
- Rende il programma ambientale di miglioramento il vero cuore della DA collegandolo direttamente al monitoraggio;
- Anche se teoricamente il Web può penalizzare il lettore "tradizionale", aumenta molto il bacino di utenti che possono raggiungere il documento anche utilizzando lo strumento della "ricerca";
- Aggiornamento molto più immediato sia in fase di redazione che di pubblicazione;
- Garantisce al lettore la certezza del dato in quanto sul sito web è sempre presente l'ultimo dato convalidato mentre il cartaceo potrebbe non essere l'ultimo disponibile;
- Abbassa i costi di redazione, stampa e diffusione ed i relativi impatti ambientali.

La presentazione dei dati relativi agli accessi ai siti della Provincia (sia del sito EMAS che della Dichiarazione Ambientale) pone l'interrogativo sul vero interesse del pubblico al documento.

PRINCIPALI ESITI DELLA DISCUSSIONE

Aspetti indiretti collegati alle partecipate e ad ai rapporti con altri soggetti terzi

- La scelta delle azioni da fare parte innanzi tutto dalla valutazione della significatività degli aspetti ambientali nella quale si dovrebbe tenere in conto anche il grado di influenza che l'Ente ha sul soggetto terzo e sulle sue scelte ed attività.
- Il successo delle azioni di cooperazione (procedure condivise, audit, obiettivi condivisi) è migliore se il rapporto si basa sul consenso.
- L'elaborazione di appropriati contratti (o capitolati, convenzioni, ecc.) costituisce una delle basi fondamentali per l'instaurazione di efficaci azioni di miglioramento o controllo.
- Il possesso di una certificazione ambientale da parte delle società partecipate e/o gestori di un servizio pubblico locale, certamente offre un terreno più fertile per l'avvio e la



definizione di modalità di controllo delle stesse (audit di seconda parte, checklist condivise, definizione congiunta piani di sorveglianza e relativi indicatori...).

- Il controllo sulle partecipate basato su audit di seconda parte è raccomandato (soprattutto se basato su consenso e cooperazione), ma può non essere sufficiente
- Nel caso di servizi gestiti con modalità "in house" – modalità che prevede un sostanziale controllo da parte dell'Ente – il grado di influenza è elevatissimo ed il grado di controllo operativo da parte dell'Ente deve essere molto puntuale; è normale aspettarsi un controllo paragonabile ai casi in cui le attività sono svolte direttamente.
- Nei casi in cui soggetti terzi gestiscono attività o servizi con rilevante impatto ambientale nel territorio con una significativa influenza dell'Ente, è importante che nella definizione e descrizione dei rapporti tra Ente e soggetto terzo si parli delle risorse economiche, umane, ecc. necessarie per l'efficace erogazione di servizi – attività.
- E' opportuno che, quando il soggetto gestore terzo abbia in carico attività di monitoraggio pianificate e condivise delle prestazioni ambientali, l'Ente identifichi soggetti interni responsabili di esercitare il controllo

Obiettivi con incidenza sul territorio

- I temi principali sui quali ci si dovrebbe attendere di trovare obiettivi di miglioramento o indicatori di prestazione sono (lista non esaustiva): rifiuti, viabilità, rapporti con i gestori del ciclo delle acque, energia, conoscenza e gestione delle emergenze territoriali, coinvolgimento di associazioni di categoria e di altri soggetti nel territorio, gestione dell'abusivismo.
- Strumenti come la definizione della TIA (tariffa rifiuti) o di atti di indirizzo con impatti di tipo economico sugli Enti, possono diventare terreno su cui confrontarsi per condividere obiettivi sugli indiretti.

PROSPETTIVE FUTURE

⇒ Il tavolo si esprime per approfondire il tema dell'affidamento servizi pubblici locali analizzando come la certificazione ambientale possa dare indicazioni e/o strumenti a supporto del controllo delle stesse (es. formulazione di requisiti ambientali nelle convenzioni di affidamento del servizio).

⇒ ISPRA ha in previsione l'avvio di un'indagine diretta alle Amministrazioni pubbliche registrate EMAS allo scopo di valutare criticità e benefici specifici. Il tavolo TANDEM avanzerà suggerimenti sulla redazione del questionario nonché si rende disponibile a supportarne la diffusione.

⇒ Il gruppo di lavoro Tandem farà pervenire al Gruppo di lavoro Ambiente del SINCERT le proprie considerazioni, contenute nel presente verbale, in vista del previsto aggiornamento del capitolo 12 del RT 09 dedicato alla certificazione nel settore della Pubblica Amministrazione.

⇒ L'UNI avvierà, a partire da maggio, lavori per la predisposizione di un documento tecnico UNI che fornisca al mercato criteri omogenei per l'applicazione della norma UNI EN ISO 14001 nelle Pubbliche Amministrazioni, partendo – con i dovuti adattamenti in quanto il documento Sincert è rivolto agli Organismi di Certificazione e non alle organizzazioni da certificare - dai concetti già espressi nella attuale revisione 3 del RT09 Sincert. Verrà verificata la possibilità che un rappresentante di TANDEM possa partecipare ai lavori di revisione della norma.