

# Strumenti per il governo sostenibile dell'ambiente urbano dopo Aalborg: i sistemi di gestione ambientale e il Metodo CLEAR

22 ottobre 2004

Ravenna, Sala D'Attorre  
via Ponte Marino, 2



**Formez**



Regione Emilia-Romagna

A cura di  
**SCS**  
SOCIETÀ DI  
CONSULENZA

ATTI DEL COVEGNO

## SOMMARIO

1	Introduzione .....	3
2	Sessione plenaria .....	7
3	Tavola Rotonda: i piani locali di gestione ambientale e la governance urbana dopo Aalborg .....	13
4	La governance territoriale e gli strumenti di gestione ambientale: verso i piani locali di gestione ambientale.....	18
4.1	Strumenti e sistemi di Gestione Ambientale.....	18
4.2	Integrazione degli strumenti e dei sistemi di gestione ambientale (primo gruppo)....	24
4.3	Integrazione degli strumenti e dei sistemi di gestione ambientale (secondo gruppo) .	30
4.4	Applicazioni.....	35
5	Il sistema contabile: quali strumenti a supporto dei piani locali di gestione ambientale? .....	41
5.1	Conti fisici ed indicatori ambientali .....	41
5.2	Conti monetari e sistemi di pianificazione e controllo .....	47

## 1 Introduzione

Il convegno *“Strumenti per il governo sostenibile dell’ambiente urbano dopo Aalborg: i sistemi di gestione ambientale e il Metodo CLEAR”*, svoltosi a Ravenna il 22 ottobre 2004, ha approfondito il tema dei sistemi di gestione ambientale e della contabilità ambientale per gli Enti Locali, con particolare riferimento al metodo CLEAR per la realizzazione del bilancio ambientale.

Nel quadro delle nuove iniziative della Commissione Europea in materia di sostenibilità dell’ambiente ha acquisito importanza il confronto tra i diversi strumenti per la sostenibilità ambientale a disposizione degli Enti Locali, in vista di una loro integrazione. Il tema della contabilità ambientale, in particolare, è stato affrontato nuovamente nella **Quarta Conferenza Europea della Città Sostenibili (Aalborg, 9-11 giugno 2004)**, dove il Metodo CLEAR è stato presentato tra gli strumenti di governo dell’ambiente.

Con il **Sesto Programma di Azione comunitario “Ambiente 2010, il nostro futuro, la nostra scelta”**, la Commissione Europea individua la necessità di una strategia tematica per perseguire *“... un approccio orizzontale integrato in tutte le politiche comunitarie e migliori la qualità dell’ambiente urbano, tenendo conto dei progressi compiuti nell’attuazione dell’attuale quadro di cooperazione, che lo riesamini se necessario...”*.

Il processo di definizione della strategia tematica, che terminerà nel giugno del 2005, ha portato di recente alla Comunicazione **“Verso una strategia tematica sull’ambiente urbano”**, in cui la Commissione Europea pone l’obiettivo di *“migliorare la qualità e le prestazioni ambientali delle aree urbane e assicurare agli abitanti delle città europee un ambiente di vita sano, rafforzando il contributo ambientale allo sviluppo urbano sostenibile e tenendo conto nel contempo dei connessi aspetti economici e sociali”*. Come strumento per conseguire l’obiettivo viene introdotto il **Piano di Gestione dell’Ambiente urbano (PGA)**, alla definizione del quale sta lavorando un gruppo di esperti nominati ad hoc.

***Il convegno si configura come il contributo italiano ai lavori del Gruppo di Lavoro sui Piani e Sistemi di Gestione Ambientale della Commissione Europea.***

Il convegno è durato l’intera giornata.

Al mattino si è svolta una sessione plenaria nella quale, dopo il saluto del Sindaco di Ravenna *Vidmer Mercatali*, è intervenuto *Paolo Tamburini*, responsabile del Servizio Comunicazione, Educazione Ambientale, Agenda 21 Locale della Regione Emilia-Romagna. Successivamente sono intervenuti *Carlo Lavallo* (Commissione Europea), *Enrico Cancila* (Comitato Ecolabel Ecoaudit), e *Carlo Pezzi* (Responsabile del Gruppo di Lavoro per la diffusione del Bilancio Ambientale e del Metodo CLEAR). La discussione è poi proseguita all’interno della tavola

rotonda *I piani locali di gestione ambientale e la governance urbana dopo Aalborg*, moderata da Alessandro Bratti, Presidente della Associazione Nazionale delle Agende 21 Locali Italiane.

Hanno partecipato:

Federica Crippa	<i>Eurocities</i>
Emilio D'Alessio	<i>Campagna Europea Città Sostenibili - Forum Città Adriatiche</i>
Fausto Giovanelli	<i>Senato della Repubblica</i>
Andrea Burzacchini	<i>ICLEI</i>
Anna Luise	<i>APAT</i>
Elio Manti	<i>Rete delle Autorità Ambientale Italiana per i Fondi Strutturali UE - Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio</i>
Edolo Minarelli	<i>ARPA</i>

Nel pomeriggio, sono stati affrontati due temi specifici, ciascuno approfondito all'interno di sessioni parallele:

- la governance territoriale e gli strumenti di gestione ambientale: verso i piani locali di gestione ambientale
  - strumenti e sistemi di gestione ambientale
  - integrazioni degli strumenti e dei sistemi di gestione ambientale
  - applicazioni

- il sistema contabile: quali strumenti a supporto dei piani locali di gestione ambientale?
  - conti fisici e indicatori ambientali
  - conti monetari e sistemi di pianificazione e controllo

Segue l'elenco completo dei relatori di ciascuna sessione.

**STRUMENTI E SISTEMI DI GESTIONE AMBIENTALE**

CHAIRMAN E RELAZIONE INTRODUTTIVA DI A. Burzacchini (ICLEI)

E. Cancila <i>Comitato Ecolabel-Ecoaudit</i>	EMAS e governance territoriale
P. Remitti <i>Comune di Ancona</i>	Adriatic Action Plan 2020, governance o sostenibilità?
P. Poggipollini <i>Comune di Ferrara</i>	Il bilancio ambientale quale strumento di gestione degli Aalborg Commitments
C. Scarpa <i>Comune di Venezia</i>	PRESUD: uno strumento per misurare la sostenibilità locale
A. Rinaldi <i>Progetto GIZC</i>	La Gestione Integrata della Zona Costiera in Emilia - Romagna
C. Garzillo <i>Comune di Bologna</i>	L'esperienza di ecoBUDGET nel Comune di Bologna
G. Galotti <i>Igeam S.r.l.</i>	L'EMAS in ambiti produttivi omogenei: il caso dell'area industriale di Ravenna

**INTEGRAZIONI DEGLI STRUMENTI E DEI SISTEMI DI GESTIONE AMBIENTALE**

GRUPPO 2A: CHAIRMAN E RELAZIONE INTRODUTTIVA DI A. Saturnino (Formez)

D. Bianchi <i>Ambiente Italia</i>	Rapporto sullo stato della sostenibilità della Provincia di Firenze - Un set di indicatori per rappresentare e monitorare la multidimensionalità
P. Natali <i>Provincia di Bologna</i>	La certificazione e la contabilità ambientale dell'ente locale e lo sviluppo sostenibile del territorio amministrato
W. Sancassiani <i>Focus Lab</i>	Sinergie e questioni aperte tra strumenti di governance e strumenti tecnici di gestione ambientale. Alcuni casi
D. Olivi <i>Comune di Jesi</i>	L'integrazione tra gli strumenti di governance ambientale: l'esperienza del Comune di Jesi
S. Isidori <i>Comune di Sesto S. Giovanni</i>	Partecipazione: integrare gli attori per garantire efficacia a strumenti e metodi
A. Putignano <i>Comune di Mantova</i>	L'integrazione del sistema di gestione ambientale EMAS con il Metodo CLEAR
A. Parravicini <i>FLA</i>	Certificazione ambientale, Agenda 21 Locale e governo del territorio

GRUPPO 2B: CHAIRMAN E RELAZIONE INTRODUTTIVA DI G. Principato (SCS Azioninova S.p.A.)

G. Principato <i>SCS Azioninova S.p.A.</i>	Dal bilancio ambientale al bilancio di sostenibilità
M. La Grotteria <i>Studio "ALFA" S.r.l.</i>	Il progetto I.S.S.U.E Iniziative per Suzzara Sostenibile in Europa
M. Corradi, F. Montanari <i>Comune di Cavriago</i>	L'integrazione tra i nuovi strumenti di sviluppo sostenibile negli EE.LL. - Il caso del Comune di Cavriago (RE)
A. Pierbattisti <i>Provincia di Torino</i>	L'integrazione tra Agenda 21 e bilancio ambientale: l'esperienza della Provincia di Torino
S. Falocco <i>Ecosistemi S.r.l.</i>	Il GPP come strumento di gestione ambientale integrata
R. Coizet <i>Edizioni Ambiente</i>	Differenze tra strumenti per la sostenibilità locale. L'integrazione possibile in vista del piano di gestione locale
M. Foschi <i>Macroscopio</i>	Il GPP: un network per la sua applicazione

**APPLICAZIONI**

CHAIRMAN E RELAZIONE INTRODUTTIVA DI F. Lenzerini (Punto 3)

S. Garagnani, M. Miniaci <i>Regione Emilia-Romagna</i>	La contabilità ambientale per leggere la complessità dei sistemi ambientali, economici e sociali
P. De Grazia <i>Comune di Reggio Emilia</i>	Allargamento del Bilancio Ambientale alle aziende consorziate per un Bilancio Ambientale Consolidato: la prima esperienza del Comune di Reggio Emilia
N. Baronti <i>Provincia di Prato</i>	Agenda 21 e governance - Il caso della Provincia di Prato
R. Colzani <i>NIER Ingegneria S.p.A.</i>	Sistemi di gestione ambientale applicati alle Amministrazioni Locali ed al Territorio: alcune riflessioni da esperienze in corso
G. Cavallo <i>Comune di Udine</i>	Il Piano Operativo del Comune di Udine

**CONTI FISICI E INDICATORI AMBIENTALI**CHAIRMAN E RELAZIONE INTRODUTTIVA DI M. Berrini (*Ambiente Italia*)

F. Gavini <i>Comune di Argenta</i>	Gli indicatori di sostenibilità come strumento di comunicazione ambientale al cittadino in preparazione all'Agenda 21 Locale
M. Ferrari <i>Comune di Ferrara</i>	Il supplemento GRI per le organizzazioni pubbliche
R. Gueze <i>Comune di Bologna</i>	L'esperienza di ecoBUDGET nel Comune di Bologna
L. Molinari <i>Comune di Udine</i>	Gli indicatori del Bilancio ambientale del progetto "SIGEA- Udine Sud"
L. Bono <i>Ambiente Italia</i>	Impronta ecologica: un indicatore chiave? Opportunità e aspetti applicativi
P. Modena <i>Comune di Verona</i>	Il sistema degli indicatori per l'agenda 21 locale e per la VAS: verso il primo Piano di gestione ambientale della città di Verona
M.T. Clasadonte <i>Univ. di Catania</i>	Linee guida di rendicontazione ambientale per una gestione sostenibile del comparto aria nel comune di Catania

**CONTI MONETARI E SISTEMI DI PIANIFICAZIONE E CONTROLLO**CHAIRMAN E RELAZIONE INTRODUTTIVA DI C. Chieffo (*Associazione Economisti Ambientali di Impresa*)

A. Salone <i>Comune di Roma</i>	Il progetto CONTAROMA
L. Tubelli <i>Comune di Bergeggi</i>	Il Bilancio Ambientale preventivo del Comune di Bergeggi
B. Antonelli <i>Provincia di Macerata</i>	Sviluppo della contabilità ambientale con l'applicazione del metodo ISTAT con collegamenti al Metodo CLEAR
R. Dall'aglio <i>Comune di Reggio Emilia</i>	La rendicontazione monetaria del bilancio ambientale CLEAR del Comune di Reggio Emilia

## 2 Sessione plenaria

**Vidmer Mercatali** (*Sindaco di Ravenna*)

La qualità ambientale è un tema di grande attualità che sta a cuore a tutti i sindaci. Il Comune di Ravenna ha avviato due sperimentazioni innovative:

- la registrazione EMAS dell'area industriale, costituita da un polo chimico molto importante combinato con un distretto energetico. È in corso la registrazione EMAS di tutte le imprese attraverso accordi volontari;
- la VALSAT, che il Comune di Ravenna sta applicando al nuovo Piano Strutturale Comunale.

Per la qualità ambientale dei centri urbani sono importanti non solo gli strumenti tecnici ma anche la rappresentanza dei cittadini. A Ravenna è stato avviato un percorso con l'Agenda 21 Locale, che ha consentito il coinvolgimento e la responsabilizzazione dei cittadini, aspetti fondamentali per il raggiungimento degli obiettivi prefissati.

È inoltre importante avere il sostegno del governo nazionale, che deve sostenere alcune scelte in modo determinato. In questi anni c'è incertezza, e le amministrazioni periferiche si trovano coinvolte in scelte che non riescono a trovare un punto di riferimento a livello nazionale. La qualità della vita nei centri urbani, infatti, ha bisogno non solo di politiche locali ma anche di riferimenti di carattere nazionale, che costituiscono un raccordo con le politiche a livello europeo.

**Paolo Tamburini** (*Regione Emilia-Romagna*)

Il convegno odierno è una importante occasione per riflettere sui progressi compiuti verso lo sviluppo sostenibile e sulla applicabilità degli strumenti di gestione di nuova generazione sperimentati in questi anni.

Attualmente l'affermazione dei principi e della pratica dello sviluppo sostenibile incontrano a livello internazionale grandi difficoltà. Le leadership di molti paesi industrializzati e ricchi stentano a confrontarsi e ad essere conseguenti con gli impegni assunti a livello internazionale da Rio in poi. Molte amministrazioni locali sono più attive ed applicano dal basso strumenti per lo sviluppo sostenibile ma questo si mostra non sufficiente a invertire i grandi trend come l'aumento dell'effetto serra a livello globale.

Nondimeno non possiamo fermarci alle difficoltà attuali poiché lo sviluppo sostenibile non è solo una teoria, ha già dimostrato nell'ultimo decennio di essere una prospettiva praticabile e conveniente per i sistemi sociali ed economici.



Una giornata come quella di oggi, la ricchezza di competenze ed esperienze che il programma propone, è del resto un segno molto positivo. Mutuando il lessico delle scienze della formazione, è possibile definire i tecnici e gli amministratori che si stanno misurando a diversi livelli e responsabilità con i temi dello sviluppo sostenibile a livello locale e territoriale come una “comunità di pratica in ricerca-azione”, cioè una comunità di ricercatori che si confrontano a distanza su temi comuni di ricerca che nel contempo li sperimentano e li mettono in pratica. Questa comunità di pratica della governance sostenibile di tecnici ed esperti del pubblico e del privato è un punto di forza, che si confronta invece con le debolezze esistenti ad un livello più alto. Oggi la sfida è che i metodi e gli strumenti messi a punto si affermino stabilmente come standard nella governance della Pubblica Amministrazione e non restino solo invece delle isolate esperienze di eccellenza.

Il mio Ente, la Regione Emilia-Romagna persegue con convinzione questa strada e proprio in questi giorni si appresta ad approvare il suo secondo Piano di Azione Ambientale per un futuro sostenibile contenente la definizione delle strategie, i metodi, gli strumenti, le azioni e gli attori da coinvolgere nel processo di costruzione dello sviluppo sostenibile.

Tra le altre cose, pressoché tutti gli strumenti di gestione integrata e intersettoriale saranno incentivati nei diversi livelli della pubblica amministrazione dalla Regione stessa ai Comuni (green public procurement, contabilità ambientale, EMAS 2, informazione ed educazione ambientale, ecc.).

In conclusione non possiamo comunque non essere consapevoli che le buone azioni a livello locale e regionale non bastano. L'assenza del Ministero Ambiente è oggi purtroppo significativa del concreto disimpegno verso lo sviluppo sostenibile attuato in questi ultimi anni, confermato anche dagli ulteriori tagli al bilancio.

Rimane moltissimo da fare in questo paese per perseguire nei fatti uno sviluppo sostenibile: non si può che ripartire dalla serietà di quanti con competenza e coerenza si sono e si stanno adoperando per questo come testimonia l'esperienza oggi rappresentata.

**Carlo Lavalle** (*Commissione Europea*)

Il Gruppo di Lavoro sui Piani e Sistemi per la Gestione Ambientale non ha ancora concluso il proprio lavoro; i risultati presentati oggi costituiscono pertanto uno stato di avanzamento. Il convegno odierno è al momento giusto per dare input e influenzare la configurazione finale della strategia.

Nel Sesto Programma di Azione Comunitario per l'Ambiente si afferma la necessità di definire una Strategia Tematica sull'Ambiente Urbano; il primo passo formale è stata la



Comunicazione della Commissione “Verso una strategia tematica sull’ ambiente urbano” del 11 Febbraio 2004.

Nella Comunicazione sono presenti elementi chiave:

- proporre a livello comunitario obblighi sull’ambiente urbano, sia per quanto riguarda gli aspetti gestionali in generale, sia per quanto riguarda la gestione del trasporto sostenibile;
- si fa riferimento ad agglomerati urbani con popolazione superiore a 100000 abitanti.

Questi elementi sono oggetto di discussione all’interno dei vari gruppi di lavoro.

Il Gruppo di Lavoro sui Piani e Sistemi per la Gestione Ambientale, di cui Lavallo fa parte, fornisce raccomandazioni e indirizzi al Gruppo degli Esperti, che rappresenta gli Stati Membri, ed al Direttorato Generale dell’Ambiente della Commissione. Il mandato del gruppo di lavoro prevede alcuni punti fissi:

- non deve discutere sull’opportunità o meno di emanare direttive su piani e sistemi di gestione ambientale urbana, in quanto questa decisione spetta ad altri livelli;
- non deve discutere di sviluppo sostenibile urbano in generale, bensì sui piani di gestione strettamente ambientale.

Il risultato deve soddisfare tutti a livello europeo, sia a livello geografico (Stati Membri), sia come rappresentanze (organismi coinvolti nella tematica dell’ambiente urbano).

Il Piano di Gestione dell’ Ambiente (PGA) Urbano è un documento strategico che definisce gli obiettivi e le politiche per la protezione dell’ambiente per il medio e lungo termine, cioè 10-20 anni.

Il Piano stabilisce la visione, la strategia e il piano di azione globale, necessari per raggiungere gli obiettivi prefissati e per fornire un quadro di riferimento per i processi decisionali riguardanti lo stato dell’ambiente, non solo nelle politiche ambientali, ma anche nei settori dell’edilizia, dei trasporti, dell’energia, etc.

Il PGA assicura che l’ Amministrazione cittadina gestisca in maniera efficace gli aspetti e le problematiche ambientali, ed è lo strumento di coordinazione per adempiere alle varie legislazioni ambientali (UE, Nazionali e Regionali)

Il PGA si riferisce all’intera area urbana, che non coincide con quella comunale, e collega aspetti ambientali diversi. Inoltre, include impatti ambientali diretti ed indiretti e

deve integrare tematiche ed impatti derivanti da altri settori. Può svilupparsi su diversi livelli di “ambizione”, cioè limitarsi al solo monitoraggio, oppure essere più propositivo, anche con azioni di carattere strategico a lungo termine.

Per quanto riguarda la definizione dell’area urbana, sia il Gruppo di Lavoro sui Piani e Sistemi per la Gestione Ambientale sia quello dei trasporti hanno delegato gli Stati Membri. Pertanto, si definisce Area Urbana (agglomerato) una parte di territorio, definita dallo Stato Membro, la cui popolazione è superiore a 100 000 abitanti e/o la cui densità di popolazione è tale che lo Stato Membro la consideri un’area urbanizzata.

Il Gruppo di Lavoro sui Piani e Sistemi per la Gestione Ambientale, inoltre, demanda allo Stato Membro anche la definizione della struttura amministrativa che deve elaborare il piano e farlo eseguire. a seguito di adeguata consultazione e coinvolgimento di tutti gli attori (cittadini, imprese, etc.).

Si discute anche quali aspetti ambientali debbano essere inclusi nel PGA. La decisione finale spetta alla autorità locali, ma esistono requisiti minimi riguardanti la qualità della vita e la salute, l’impatto su/da Cambiamenti Climatici, l’impatto a scala regionale, le tematiche relative agli Impegni di Aalborg, oltre agli aspetti specifici locali. Obiettivi e valori limite sono decisi e fissati localmente, laddove non definiti da Trattati Internazionali o fissati per la protezione della salute.

È stata discussa anche la definizione di sistema di gestione ambientale: il Sistema di Gestione Ambientale (SGA) è il processo seguito per preparare, implementare, valutare e revisionare il PGA. Non un “sistema” (cioè un pacchetto software o un database) ma un set di procedure che assicuri la esecuzione del PGA e il pieno ed effettivo coinvolgimento di tutti gli attori.

Gli elementi del Sistema di Gestione Ambientale sono:

- Struttura organizzativa
- Identificazione delle aree prioritarie (con obiettivi a breve/medio/lungo termine)
- Definizione dei meccanismi di partecipazione
- Documenti di pianificazione
- Aspetti gestionali (piani delle misure e distribuzione delle responsabilità)
- Monitoraggio e bilanci ambientali
- Verifiche (auditing) / reporting
- Valutazione e verifica
- Revisione (miglioramenti, approcci ciclici, etc.)

Gli aspetti che restano ancora da discutere sono:

- l'integrazione alla legislazione e ai piani esistenti;
- misure a supporto (training, scambio di buone pratiche, supporto a reti e campagne). La sfida è valorizzare l'operato delle amministrazioni locali virtuose senza scoraggiare quelle meno attive;
- costi, risorse, incentivi.

**Enrico Cancila** (*Comitato Ecolabel Ecoaudit*)

In rappresentanza del Comitato Ecolabel Ecoaudit confermo un serio impegno verso le attività in corso nei territori. La presenza al convegno del Comitato, che ricordo essere interministeriale e quindi espressione anche del Ministero dell'Ambiente, conferma la disponibilità al dialogo ed alla partecipazione sui temi innovativi oggi in discussione emersi dalle precedenti relazioni.

Non è necessario dire che il Regolamento EMAS è una politica ambientale della Comunità Europea. E' volontario e basato sul principio del miglioramento continuo e sul rispetto della normativa ambientale. In Italia le organizzazioni aderenti sono oltre 200. Il Regolamento EMAS II si applica a tutte le organizzazioni compresi gli enti pubblici;

Questi rapidi cenni per dare il senso di come il Comitato EMAS guarda con interesse agli enti pubblici che rappresentano sia un potente motore di diffusione che un'organizzazione essa stessa registrabile. Sono due sono le tipologie di registrazioni attuabili per l'avvio di politiche "territoriali":

- EMAS applicato ad enti pubblici;
- EMAS sviluppato in ambiti produttivi omogenei.

Per dare rapidamente dei numeri attualmente sono 11 le Pubbliche Amministrazioni registrate e una decina sono le istruttorie attive; c'è inoltre l'importante esperienza della registrazione di TOROC (Comitato Olimpico). Lo sviluppo dell'EMAS in ambiti produttivi omogenei coinvolge invece attualmente 18 ambiti (aree industriali e distretti), per un bacino complessivo di oltre 4000 imprese.

In questa fase di costante e perentorio sviluppo delle Registrazioni il Comitato auspica una costante sinergia tra Regolamento ed altre normative e strategie ambientali della Commissione. In particolare una ottima opportunità da sfruttare potrebbe essere la Strategia Urbana che cita l'esigenza di un piano di gestione ambientale per le città metropolitane.

In conclusione EMAS è uno strumento sempre più apprezzato per la serietà e la credibilità che sviluppa ma può essere uno strumento di politica ambientale solo se sostenuto dalla normativa nazionale e comunitaria in termini di sinergie e semplificazioni.

### 3 Tavola Rotonda: i piani locali di gestione ambientale e la governance urbana dopo Aalborg

**Francesca Crippa** (*Eurocities*)

EUROCITIES è una rete di circa 120 grandi città europee ed enti di ricerca finalizzata al miglioramento della qualità della vita nell'ambiente urbano. EUROCITIES rappresenta i suoi membri nel dialogo con le istituzioni europee, e promuove progetti ed iniziative in diverse aree tematiche che hanno un impatto sulla qualità e vivibilità delle città - tra le quali sviluppo economico, ambiente, mobilità, affari sociali, cultura, società dell'informazione, e servizi.

EUROCITIES è tra i partner del progetto PRESUD, un progetto LIFE di durata triennale (2001-2004) che ha coinvolto 9 città europee<sup>1</sup>, la University of West England (Bristol) e l'agenzia inglese IdeA. PRESUD ha sviluppato una metodologia per la valutazione della sostenibilità urbana attraverso l'uso di peer-reviews (valutazioni tra pari). Per maggiori informazioni sul progetto, si può visitare il sito <http://www.presud.org/>

Il metodo di valutazione è strutturato nelle seguenti fasi:

- costituzione del gruppo di verifica formato da rappresentanti delle città partner (esclusa la città oggetto della valutazione), tra cui politici ed esperti tecnici;
- visita del gruppo di verifica e interviste a rappresentanti dell'ente e della comunità locale;
- valutazione della sostenibilità urbana sulla base di 13 temi di natura ambientale, amministrativa, sociale ed economica;
- definizione delle raccomandazioni alla città oggetto di valutazione;
- definizione del Piano di Azione della città valutata in base alle raccomandazioni del gruppo di verifica;
- nuova visita del gruppo di verifica per valutare l'attuazione del Piano;
- nuova valutazione dell'ambiente urbano ed eventuali nuove raccomandazioni.

PRESUD è uno strumento che permette alle città di misurare i progressi fatti verso una maggiore sostenibilità ambientale, ma anche di individuare le aree, le scelte, o i meccanismi politico-amministrativi che possono essere modificati e migliorati, prendendo spunto dalle soluzioni adottate in altre città europee. In questo senso PRESUD favorisce lo scambio di esperienze e conoscenze, e incoraggia una maggiore trasparenza dell'amministrazione comunale nell'ideare e attuare un piano d'azione.

---

<sup>1</sup> Malmo, Venezia, Vienna, L'Aia, Birmingham, Nottingham, Newcastle, Lipsia, Tampere

Crippa sostiene la necessità di individuare una metodologia semplice ed efficace per la valutazione del Piano di Gestione Ambientale (PGA) suggerito dalla comunicazione della Commissione europea sulla Strategia Tematica sull'Ambiente Urbano, oltreché per ancorare il piano a precise responsabilità e meccanismi d'attuazione. In particolare, la metodologia messa a punto dal progetto PRESUD rappresenta un ottimo sistema per influenzare la definizione e facilitare l'implementazione dei contenuti del PGA.

**Emilio D'Alessio** (*Campagna Europea Città Sostenibili - Forum Città Adriatiche*)

D'Alessio è uno dei membri del gruppo di esperti che sta elaborando il documento contenente la strategia tematica per l'ambiente urbano, da consegnare alla Commissione Europea per la definizione di una Raccomandazione. Il gruppo di esperti ha il compito di coordinare e raccordare i 4 sotto-gruppi che si occupano dei 4 temi della strategia tematica (Gestione urbana sostenibile, Trasporto urbano sostenibile, Edilizia sostenibile e Progettazione urbana sostenibile).

D'Alessio esprime dubbi sull'efficacia della parola "gestione" come traduzione di *management*, in quanto non restituisce la visione strategica che è alla base del termine inglese.

Ribadisce la necessità di passare dall'agenda all'azione, ad esperienze più concrete. In proposito fa riferimento al processo di definizione degli Aalborg Commitments. All'inizio della conferenza europea "Aalborg + 10" l'ambizione era di determinare quantitativamente gli impegni che le città aderenti dovevano raggiungere. Il contesto eterogeneo delle città europee, però, ha impedito di individuare valori e numeri coerenti con le differenti realtà locali. Il compromesso è stato raggiunto stabilendo che ogni città che ha sottoscritto gli Aalborg Commitments stabilisca quantitativamente i propri obiettivi entro 2 anni.

D'Alessio ha poi manifestato il proprio interesse verso la metodologia peer-review che dovrebbe essere utilizzate anche per valutare il raggiungimento degli obiettivi di Aalborg.

D'Alessio sostiene che sono gli Stati Membri e non la UE a dover imporre il PGA. Alla notizia del lavoro sui PGA ci sono state reazioni diverse tra le città europee: le città tedesche, ad esempio, hanno lamentato una eccessiva presenza di strumenti di pianificazione, affermando la sostanziale inutilità di un'ulteriore piano. Appoggiando in parte questa posizione, D'Alessio afferma che anche in Italia vi sono strumenti di pianificazione scarsamente utilizzati rispetto alle loro potenzialità (es. PUT e PUM), quindi sarebbe meglio utilizzare concretamente gli strumenti di pianificazione già esistenti.

In conclusione D'Alessio sottolinea la mancanza di integrazione e dialogo tra i diversi soggetti europei che si occupano di sostenibilità urbana; ad esempio, l'iniziativa olandese City Summit si è svolta in maniera del tutto scollegata da altre esperienze analoghe (es. City Tomorrow, PGA).

**Fausto Giovanelli** (*Senato della Repubblica*)

Il senatore Giovanelli esprime alcune perplessità a seguito della sua partecipazione ad Aalborg. L'assenza di grandi paesi quali Francia e Germania e la crisi delle Agenda 21 in Germania sono elementi che devono indurre a riflettere. Per affrontare in maniera efficace la sfida della globalizzazione sostenibile è necessario ritornare allo spirito di Rio de Janeiro, allo spirito di Agenda 21 (documento molto citato ma poco letto); è necessario agire in maniera coordinata evitando dispersioni ed iniziative solitarie.

Il senatore dichiara che l'incontro odierno, svolto per fornire il contributo italiano al Gruppo di Lavoro sui Piani Urbani di Gestione Ambientale, deve essere un momento per fare il punto sulla situazione, capire quali sono le sfide da affrontare e gli strumenti da utilizzare. Tutti gli strumenti, inclusa la contabilità ambientale, sono necessari ma non sufficienti. È d'accordo con D'Alessio sulla discordanza di significato tra gestione e management e sottolinea che, in tema di sviluppo sostenibile, è necessario utilizzare il termine *government*.

Giovanelli è scettico in merito alla necessità di altri piani. Il Bilancio Ambientale a regime costituisce la forma migliore di pianificazione, poiché garantisce trasparenza ed assunzione di responsabilità. Il Bilancio Ambientale, utilizzato annualmente, può innescare un processo di confronto e dibattito democratico sulle problematiche ambientali. Il Bilancio Ambientale, a differenza di EMAS, ha natura obbligatoria di carattere annuale. EMAS è uno strumento importantissimo in quanto già normato, si riferisce alla gestione ma è diverso dalla pianificazione; inoltre è uno strumento nato con carattere volontario e non può essere snaturato rendendolo obbligatorio.

Giovanelli è a favore di una legge organica di riforma costituzionale per l'introduzione del diritto ad un ambiente salubre e del tema dello sviluppo sostenibile. In tale disegno sarebbe utile introdurre anche l'obbligo di implementare, a tutti i livelli di governo, un sistema di contabilità ambientale. Tale obbligo ancora non sussiste né in Italia, dove vi è solo un sostegno alle sperimentazioni, né in Europa, dove è stata emanata una semplice Comunicazione.

Giovanelli conclude rinnovando la speranza in una futura direttiva europea sul tema della contabilità ambientale.



**Andrea Burzacchini (ICLEI)**

Burzacchini descrive brevemente la natura e le funzioni di ICLEI: una rete internazionale, formata da oltre 500 città dislocate in tutto il mondo, che si occupa principalmente di training e di progetti internazionali. ICLEI è stato l'ideatore di Agenda 21 Locale, poiché ha scritto il Capitolo 28 (Iniziativa delle amministrazioni locali di supporto all'Agenda 21), e del sistema di governance ambientale *ecoBUDGET*.

Burzacchini afferma che, da alcune interviste alle città partner di ICLEI, è emersa l'esigenza di avere sistemi (e piani) di gestione ambientale obbligatori. Ogni città deve adottare il sistema di gestione maggiormente compatibile con le proprie esigenze, i sistemi devono essere chiari e trasparenti. La trasparenza deve essere il primo obbligo da imporre.

Burzacchini conclude ricordando l'orientamento di ICLEI per la definizione di obiettivi chiari, precisi e quantificati, ed ha invitato l'UE a sostenere in modo sempre più energico il training e le competenze in tutte le lingue dell'Unione.

**Anna Luise (APAT)**

L'APAT (Agenzia per la Protezione dell'ambiente e dei Servizi Tecnici) ha lo scopo di collegare i produttori di dati ambientali con chi ne usufruisce. Una delle attività principali è la realizzazione e la gestione di SINANET (rete del sistema informativo nazionale ambientale). Le azioni poste in essere ed i progetti di APAT nel campo della sostenibilità ambientale sono:

- linee di raccolta e messa in circolazione delle informazioni;
- prosecuzione della banca dati GELSO (GEstione Locale per la Sostenibilità) che raccoglie attualmente oltre 500 buone pratiche nel campo della sostenibilità;
- presentazione ad Aalborg di un modello interpretativo di alcune esperienze di A21 locali;
- realizzazione in futuro di linee guida sulla contabilità ambientale;
- valutazione monetaria delle risorse naturali;
- progetto in corso sulla qualità urbana per le aree metropolitane;
- progetto per la definizione di strumenti economici per l'ambiente.

**Elio Manti (Rete delle Autorità Ambientali Italiana per i Fondi Strutturali UE - Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio)**

Le Autorità Ambientali operano a stretto contatto con gli uffici di programmazione, con lo scopo di far nascere nei dirigenti pubblici il bisogno di uno sviluppo sostenibile. Esemplificativa è l'esperienza della Regione Sardegna, in cui si sta cercando di formare ed introdurre soggetti per presidiare la sostenibilità ambientale, operando trasversalmente all'interno degli enti pubblici.

Manti esprime la necessità di una strategia tematica sull'ambiente urbano, che formalizzi e definisca procedure per la realizzazione ed attuazione dei PGA.

Per evidenziare la mancanza di integrazione e dialogo, già sottolineata nei precedenti interventi, Manti ha ricordato che dal 2006 tutte le città con più di 100.000 abitanti saranno obbligate ad attuare una strategia di sviluppo (inteso in senso economico) ed una strategia di sviluppo urbano sostenibile.

Manti non condivide la soglia di esclusione dei 100.000 abitanti per il PGA. Città con un minor numero di abitanti ma con una densità elevata o con un PIL elevato, infatti, possono avere impatti ambientali più significativi rispetto a realtà urbane più popolate ma economicamente meno sviluppate.

Manti infine è a favore della volontarietà del PGA, in quanto l'imposizione alle giunte rischierebbe di banalizzare il piano minimizzandone l'efficacia.

**Edolo Minarelli** (*ARPA Emilia-Romagna*)

La Mission di Arpa è quella di presidiare i controlli ambientali per la sostenibilità, la tutela della salute, la sicurezza del territorio, la valorizzazione delle risorse.

Per quanto riguarda i PGA, attualmente potrebbe risultare impossibile definire le caratteristiche del piano ma, ad ogni modo, esso dovrà essere un piano territoriale con obiettivi ambientali ed un sistema di gestione ambientale.

Tutti i piani dovranno prevedere obiettivi di sostenibilità ambientale che dovrebbero essere coordinati tra di loro.

Per quanto riguarda il sistema di gestione, si potrà utilizzare quello previsto dalla norma ISO14000 e dal Regolamento EMAS poiché ampiamente diffuso e normato.

Sia per quanto riguarda i piani di gestione che per quanto riguarda il sistema di gestione, sarebbe meglio integrare gli strumenti di pianificazione attualmente presenti invece di crearne uno ulteriore.

## 4 La governance territoriale e gli strumenti di gestione ambientale: verso i piani locali di gestione ambientale

### 4.1 Strumenti e sistemi di Gestione Ambientale

#### **LA REVISIONE DEL REGOLAMENTO EMAS: UN'OPPORTUNITÀ DA COGLIERE ED UN'ESPERIENZA DA MIGLIORARE** (E. Cancila)

Il Regolamento EMAS (Eco Management and Audit Scheme) è uno strumento volontario della Politica Ambientale della UE, che si basa sul miglioramento continuo delle prestazioni ambientali di un'organizzazione, sul rispetto delle normative ambientali, sulla comunicazione, l'informazione e il dialogo con le parti interessate e prevede la validazione del Sistema di Gestione Ambientale mediante una verifica di parte terza, svolta da un organismo accreditato indipendente. In Italia il numero delle organizzazioni registrate ha superato la soglia di 200.

Per l'avvio di politiche territoriali le tipologie di registrazioni attuabili sono due:

- EMAS applicato ad Enti Pubblici;
- EMAS sviluppato in ambiti produttivi omogenei.

Gli ottimi risultati di applicazione sono rappresentati dalla registrazione in un anno di 11 pubbliche amministrazioni, dall'avvio di altre 10 istruttorie, dalla registrazione del TOROC (Comitato Olimpico Olimpiadi Invernali Torino 2006), dalla presenza di 18 ambiti produttivi omogenei interessati per un bacino complessivo di oltre 4.000 imprese, dall'avvio di progetti europei che sviluppano sinergie fra EMAS e altri strumenti.

EMAS può pertanto accettare la sfida del governo del territorio se si avvia un processo comune e si sfruttano le sinergie con gli altri strumenti, evitando inutili sovrapposizioni.

#### **ADRIATIC ACTION PLAN 2020, GOVERNANCE O SOSTENIBILITÀ?** (P. Remitti)

L'idea di Adriatic Action Plan (AAP) viene presentata la prima volta nel 2001 al Forum delle città adriatiche ed il progetto ha ottenuto il finanziamento da parte della UE (INTERREG III) nel 2003. I partner del progetto sono alcune città dell'Adriatico e organizzazioni/enti che rivestono un importante ruolo tecnico.

L'obiettivo finale di AAP è quello di realizzare un sistema di vita sostenibile basato su un ecosistema (il Mare Adriatico) e non su suddivisioni politico-economiche, supportato da un mercato comune e strumenti di governance, promuovendo l'integrazione delle diverse pratiche e procedure per la sostenibilità.

I risultati attesi sono:

- l'implementazione di un sistema di gestione per lo sviluppo locale sostenibile, mediante l'applicazione di strumenti quali il "Bilancio sociale e ambientale", "Sistemi di Gestione Ambientale" e "Procedure per la contabilità sostenibile";
- dal punto di vista della governance, lo sviluppo di strategie comuni a medio e lungo termine per l'implementazione di AAP 2020.

Ad oggi è stato individuato un set di 10 indicatori comuni per l'Adriatico, che dovranno diventare uno strumento per il benchmarking fra le città adriatiche. Il passo successivo è rappresentato dall'applicazione della "Procedura di sostenibilità", che permetta di integrare nel processo decisionale dei governi locali la contabilità ambientale, sociale e finanziaria.

AAP dovrà contenere le strategie, gli obiettivi e le azioni da attuare prima del 2020, sarà trasferito a tutte le città partner e la sua attuazione monitorata nel tempo.

Rimane aperto il dibattito sugli strumenti per la sostenibilità: sono in grado di ridurre le differenze di sviluppo fra le città di paesi diversi oppure sono strumenti di eccellenza che aumentano il divario fra le diverse velocità di sviluppo?

Dall'esperienza di AAP emerge che forse nel bacino Adriatico è necessario prima pensare a strumenti di governance e successivamente alla sostenibilità.

***BILANCIO AMBIENTALE QUALE STRUMENTO DI GESTIONE DEGLI AALBORG COMMITMENTS?***  
*(P. Poggipollini)*

Gli Aalborg Commitments hanno posto gli obiettivi per la realizzazione della sostenibilità, attraverso l'integrazione e la partecipazione, lo sviluppo di sistemi di gestione ambientale e sistemi di accountability e reporting.

Gli impegni assunti con la conferenza di Aalborg + 10, in cui sono stati individuati i 10 Commitments, sono i seguenti:

- entro 12 mesi, effettuazione dell'analisi integrata sulla base dei Commitments e individuazione dei target da parte delle amministrazioni;
- entro 24 mesi, condivisione degli strumenti, definizione degli obiettivi e delle tempistiche per la verifica dei risultati.

Il Piano di Azione di A21L può essere lo strumento per l'attuazione dei Commitments poiché, confrontando gli obiettivi del Piano d'Azione del Comune di Ferrara e i Commitments, emerge una chiara corrispondenza.

Per monitorare e gestire gli Aalborg Commitments si possono usare strumenti quali la Contabilità Ambientale? La risposta è affermativa: confrontando gli ambiti di competenza previsti dal Metodo CLEAR con gli Aalborg Commitments rimangono da soddisfare i punti 7 (Azione locale per la salute), 8 (Economia locale sostenibile) e 9 (Equità e giustizia sociale).

Pertanto per rispondere in modo completo agli Aalborg Commitments è necessario integrare gli ambiti di competenza del Bilancio Ambientale, comprendendo anche politiche ed obiettivi sociali e sanitari e trasformandolo in Bilancio di Sostenibilità.

Importante è l'esperienza del Comune di Ferrara che ha attuato gli strumenti del Metodo CLEAR, confrontando gli ambiti di competenze con gli obiettivi di A21L, e *ecoBUDGET*, adottando un sistema integrato.

***PRESUD: UNO STRUMENTO PER MISURARE LA SOSTENIBILITÀ URBANA LOCALE*** (C. Scarpa)

PRESUD (Peer Reviews for European Sustainable Urban Development) è un progetto comunitario che ha coinvolto le Amministrazioni di 9 importanti città europee, la Commissione Europea, l'OCSE, Eurocities, l'Agenzia IdeA e l'Università del West England, iniziato nel novembre 2001 e conclusosi nel settembre 2004.

Gli obiettivi principali sono:

- adattare la metodologia "peer review" alle amministrazioni locali per creare uno strumento per misurare (qualitativamente e quantitativamente) e incoraggiare lo sviluppo sostenibile nelle città europee;
- testare l'utilizzo di tale strumento mediante due serie di valutazioni sui risultati conseguiti dalle città partner del progetto a distanza di 18 mesi;
- implementare piani di azione "specifici, misurabili, realizzabili, realistici e temporaneamente limitati" (SMART);
- dimostrare l'utilità dello strumento "peer review".

Ogni città ha ospitato un team di valutazione (composta da 5-6 membri fra politici e amministratori) proveniente da una delle altre città partner, che in base alle informazioni raccolte e all'esame di documenti ed interviste ha preparato un report, dove sono state indicate le azioni per realizzare progressi nello sviluppo sostenibile. In base a tali raccomandazioni ogni città definisce un proprio piano di azione contenente gli impegni e gli obiettivi per migliorare lo sviluppo sostenibile. A distanza di 18 mesi è stata intrapresa una nuova valutazione dei progressi compiuti da ogni città.

I temi sottoposti a valutazione, che si basano sugli European Common Indicators integrando anche aspetti sociali, economici ed ambientali, sono 13: 3 sulla Governance, 4 di Integrazione, 6 Ambientali, per ognuno dei quali viene proposto un benchmark di riferimento.

PRESUD permette di ottenere una misura qualitativa e quantitativa della sostenibilità, rappresenta un incentivo e uno stimolo per le decisioni politiche, permette di comparare le diverse scelte politiche e amministrative attuate ed infine migliora la cooperazione fra organismi dell'amministrazione locale.

#### **LA GESTIONE INTEGRATA DELLE ZONE COSTIERE IN EMILIA-ROMAGNA** (A. Rinaldi)

La GIZC è un progetto finanziato dalla Regione Emilia-Romagna per la gestione della costa adriatica, un territorio sottoposto a diversi processi naturali e aggravati dall'azione dell'uomo; al progetto hanno partecipato oltre 150 collaboratori suddivisi in 10 gruppi di lavoro (Sistema fisico costiero, Carichi inquinanti, Portualità, Valorizzazione habitat, Turismo, Pesca e acquicoltura, Agricoltura, Risorse energetiche, Sistema insediativo e infrastrutturale, Comunicazione e formazione).

Il progetto GIZC è stato sviluppato nel periodo 2001/2003 ed ha portato alla stesura di tre tipi di documenti: 1) Stato dell'arte: conoscenze e criticità; 2) Integrazioni fra le matrici trattate; 3) Linee guida (100 per i 10 settori).

Per poter proseguire nella gestione della zona costiera è necessario continuare questo processo, dinamico ed in costante evoluzione, che deve essere costantemente alimentato ed aggiornato, attraverso conoscenze interdisciplinari, studi e ricerche ed adeguate risorse. Al processo devono partecipare attivamente gli Enti di governo regionali, locali e dei portatori di interesse, ciascuno nel proprio ruolo, con l'obiettivo finale della condivisione.

#### **L'ESPERIENZA DI ecoBUDGET NEL COMUNE DI BOLOGNA** (C. Garzillo, R. Gueze)

ecoBudget è un modello innovativo di contabilità ambientale fisica sviluppato da ICLEI per costruire il cosiddetto "bilancio ambientale" concepito ad imitazione del bilancio finanziario che pianifica azioni e stabilisce target da raggiungere nel breve e medio termine. Concretamente ecoBudget non intende assegnare un valore monetario all'ambiente, bensì è basato su indicatori dati in quantità fisiche e mira a mantenere il "debito ambientale" nei limiti fissati dal bilancio preventivo.

Il progetto, approvato e finanziato dall'Unione Europea all'interno del bando LIFE Ambiente, è stato seguito per il Comune di Bologna dall'Unità Intermedia Qualità Ambientale e si è rivelato quale occasione per sperimentare un percorso di collaborazione tra diverse realtà locali e all'interno della stessa realtà tra governo locale, istituzioni ed enti.

L'aggregazione di diversi attori sociali ha consentito la definizione del Master Budget o Bilancio Ambientale Preventivo, articolato in risorse e indicatori, target e azioni. Il punto di partenza per la scelta di risorse e indicatori è stato il Rapporto sullo Stato dell'Ambiente (RSA), quale strumento in grado di indirizzare la raccolta delle informazioni e predisporre gli strumenti conoscitivi adeguati alla comprensione delle correlazioni sistemiche. In generale, indicatori e target sono stati definiti coerentemente alle azioni in corso e previste nell'ambito dei piani di settore e degli strumenti di programmazione vigenti.

Il Bilancio Ambientale Preventivo è stato discusso e approvato dal Consiglio Comunale nel febbraio 2003 e conseguentemente è stato inserito tra gli impegni assunti dall'amministrazione nel campo ambientale. In seguito all'implementazione delle azioni previste al suo interno, con operazioni di monitoring e accounting è stato redatto il Bilancio Consuntivo o Budget Balance, che evidenzia il grado di perseguimento dei target individuati, oltre all'eventuale scostamento tra i target da raggiungere e quelli effettivamente riscontrati. Il confronto è stato effettuato tra il valore rilevato al 2003 e il target a medio termine 2005-2010. È stata inoltre condotta un'analisi dell'attuale ciclo con riferimento al target di breve termine in cui è emerso che sei dei dieci indicatori selezionati hanno raggiunto o in alcuni casi superato il target programmato. Per i restanti non si sono raggiunti gli obiettivi prefissati per ritardi o inefficienza delle azioni considerate. Questo non deve essere considerato come un risultato mancato perché l'interazione tra i diversi fattori genera conseguenze e sviluppi futuri non sempre programmabili e controllabili.

La definizione dell'orizzonte temporale e la previsione di obiettivi coerenti con la gravità e complessità dello stato delle risorse è già un avanzamento delle politiche e dei modi di agire. In secondo luogo, la creazione di un sistema di monitoraggio strutturato e continuo, in collegamento tra i diversi attori coinvolti, rappresenta una base di partenza fondamentale per la definizione di efficaci strategie ambientali.

Certamente è indispensabile un aggiornamento costante (in vista dei cicli successivi) all'emergere di nuove esigenze/opportunità e qualora i vecchi target vengano raggiunti o modificati. È importante cioè predisporre le condizioni per agire tempestivamente al mutare degli scenari, attraverso la formulazione di soluzioni opportune e un ri-orientamento delle previsioni.

#### ***L'EMAS IN AMBITI PRODUTTIVI OMOGENEI: IL CASO DELL'AREA INDUSTRIALE DI RAVENNA*** *(G. Galotti)*

Nel 2000, su iniziativa dell'Assessorato all'Ambiente della Provincia di Ravenna, la pubblica amministrazione, il sistema delle imprese e le parti sociali hanno firmato un protocollo d'intesa con l'obiettivo di avviare un programma di miglioramento ambientale



complessivo legato sia ad interventi delle aziende coinvolte sia a quelli della pubblica amministrazione, partendo dall'analisi ambientale del territorio su cui le imprese insistono. Tra gli obiettivi, il protocollo d'intesa indicava un percorso per la registrazione EMAS in 5 anni.

Ad oggi 14 imprese hanno raggiunto la certificazione del proprio sistema di gestione ambientale conformemente alla UNI EN ISO 14001:96 e l'ARPA Emilia-Romagna ha completato l'analisi ambientale d'area relativa ai dati del 2000. Non sono invece stati ancora predisposti obiettivi di miglioramento e, di conseguenza, il programma per il loro raggiungimento.

Rispetto a quanto previsto, l'attuazione del protocollo di intesa registra un ritardo, che le parti interessate intendono recuperare definendo un nuovo protocollo di intesa che contenga il progetto esecutivo di adesione ad EMAS dell'area chimica ed energetica di Ravenna. Il progetto ha come obiettivo di giungere entro il 2005 alla registrazione EMAS di una Associazione cui potranno aderire tutti i soggetti che svolgono attività nell'area industriale e che rispondono a specifici criteri di tutela ambientale. L'Associazione, la cui missione sarà la promozione dello sviluppo e della tutela ambientale presso gli associati, dovrà:

- dotarsi di una politica ambientale secondo i dettami dell'EMAS, condivisa con gli associati;
- stabilire obiettivi e programmi ambientali tenendo conto degli impatti significativi dell'area, valutati secondo una procedura riconosciuta;
- dotarsi di regolamenti di funzionamento e di adesione, che saranno, di fatto, il proprio sistema di gestione ambientale, che prevedrà ad esempio le regole di adesione su specifici requisiti degli associati;
- pianificherà azioni verso l'esterno che comportino dei benefici ambientali agli associati.

Il progetto prevede, inoltre, la costituzione di un comitato di indirizzo (che si avvarrà di un comitato tecnico) e la promozione di un forum di comunicazione.

### ***SINTESI DELLA DISCUSSIONE***

Il PGA dovrebbe delinearsi come un "piano ombrello" in grado di racchiudere al proprio interno tutte le tematiche ambientali più rilevanti, integrandosi in modo coerente con gli altri piani esistenti, e non dovrebbe essere un ulteriore piano da affiancare ai già molteplici strumenti di pianificazione, con il risultato di moltiplicare le difficoltà e i problemi di gestione.

Emerge una posizione abbastanza chiara sulla obbligatorietà, almeno per le città con più di 100.000 abitanti; tuttavia dal punto di vista dei confini territoriali sarebbe importante

considerare le aree metropolitane e non i confini amministrativi, oppure prevedere dei protocolli di intesa fra i soggetti coinvolti o coinvolgibili nel Piano (Comuni confinanti).

Per quanto riguarda l'arco temporale di riferimento per il Piano di Gestione, questo potrebbe essere individuato in 5-10 anni, necessari per poter vedere i risultati di azioni sulla sostenibilità a livello locale.

Per il monitoraggio dei risultati potrebbero essere adottati strumenti di gestione quali *ecoBUDGET* e *CLEAR* (eventualmente integrati) o il Sistema di Gestione Ambientale previsto da *EMAS*, anche se non tutti concordano su questa posizione, sottolineando che l'importante sarebbe dotarsi di un sistema di gestione senza specificarne uno in particolare.

Le maggiori perplessità e i punti ancora aperti rimangono sui ruoli e le competenze (chi dovrà redigere e approvare il piano?), sulla necessità di una armonizzazione della normativa nazionale e soprattutto sull'importanza della partecipazione dei cittadini e di tutti gli stakeholder.

## **4.2 Integrazione degli strumenti e dei sistemi di gestione ambientale (primo gruppo)**

### ***RAPPORTO SULLO STATO DELLA SOSTENIBILITÀ DELLA PROVINCIA DI FIRENZE - UN SET DI INDICATORI PER RAPPRESENTARE E MONITORARE LA MULTIDIMENSIONALITÀ DELLO SVILUPPO SOSTENIBILE (D. Bianchi)***

Lo sviluppo sostenibile è fondato su una dimensione multipla che fa riferimento a quattro variabili: economia, ambiente, società ed istituzioni (cioè tutti gli aspetti connessi alla governance).

Il Rapporto sullo stato dell'Ambiente e della Sostenibilità della Provincia di Firenze, pertanto, è stato incentrato sullo sviluppo di un set di indicatori che rispondessero ai seguenti obiettivi:

- rappresentare le dimensioni sociali, economiche e istituzionali della sostenibilità;
- individuare i legami con la dimensione ambientale;
- fornire un quadro complessivo dei componenti che influenzano la qualità della vita.

La definizione del set di indicatori è stata effettuata attraverso un processo di tipo *top-down* che, partendo dalle 4 macrodimensioni (ambientale, economica e socio-istituzionale) e passando per temi chiave ed elementi, è giunto ad individuare 60 indicatori chiave. Parallelamente al processo tecnico, si è svolto un processo istituzionale di discussione del set di indicatori che ha coinvolto il forum dell'Agenda 21 Locale.

### **INTEGRAZIONE DEGLI STRUMENTI E DEI SISTEMI DI GESTIONE AMBIENTALE** (P. Natali)

La Provincia di Bologna ha avviato alcune iniziative di sviluppo sostenibile: l'Agenda 21 Locale, un'azione pilota per la promozione di EMAS presso gli Enti Locali (progetto Life TANDEM) e la contabilità ambientale (progetto Life CLEAR). Esistono connessioni metodologiche ed operative tra questi strumenti che possono valorizzare i punti di forza di ciascuno evitando di sommarne le criticità.

La Provincia di Bologna ha approvato un documento di politica ambientale in conformità al Regolamento EMAS, caratterizzato dalla considerazione della trasversalità dell'ambiente rispetto alle politiche di settore. Gli strumenti essenziali utilizzati per la implementazione della politica ambientale (nell'ambito del processo di certificazione) sono:

- l'Analisi Ambientale Iniziale;
- il Programma Ambientale;
- il Sistema di Gestione Ambientale.

Oltre all'esplicitazione della volontà politica riguardo l'ambiente e la valorizzazione della cultura ambientale all'interno dell'Ente, la certificazione ambientale ha il pregio di coinvolgere tutti i settori e di sviluppare la motivazione e la disponibilità del personale.

Le criticità riscontrate nel progetto sono legate alle dimensioni dell'Ente, alle modalità operative per il coordinamento di tutti i settori ed alla reperibilità dei dati.

### **SINERGIE E QUESTIONI APERTE TRA STRUMENTI DI GOVERNANCE E STRUMENTI TECNICI DI GESTIONE AMBIENTALE. ALCUNI CASI** (W. Sancassiani - Focus Lab - sancassiani@focus-lab.it)

Da alcuni anni gli Enti locali hanno iniziato ad introdurre vari strumenti di gestione volontari di supporto alle politiche ambientali e di sviluppo sostenibile, come integrazione all'approccio "command and control". L'applicazione congiunta di alcuni di questi strumenti gestionali in alcuni enti locali, come il Reg. UE EMAS 2, contabilità ambientale, processi di Agenda 21 Locale (Forum, gruppi di lavoro tematici, Piani di Azione e Piani Operativi) e iniziative di Green Public Procurement, mostra empiricamente la presenza di sinergie positive che offrono opportunità di innovazione gestionale per migliorare l'efficacia delle politiche territoriali. Restano tuttavia aperte molte questioni sia metodologiche, tecniche, gestionali che di obiettivi finali.

La combinazione di strumenti come EMAS e Contabilità Ambientale (caratterizzate da un approccio orientato sulle procedure e le performance quantificabili) con altri strumenti gestionali di governance gestionale multi-stakeholders e multisetoriali come A21L o GPP con approccio multistakeholder, permette un reciproco rafforzamento sulle debolezze intrinseche di ogni singolo strumento di politica ambientale.

L'EMAS fornisce un valore aggiunto in termini di misurabilità e credibilità con la verifica esterna, oltre la logica di miglioramento continuo; la contabilità ambientale assicura una maggiore internalizzazione delle esternalità ambientali dei vari settori dal punto di vista economico; l'A21L facilita invece maggiore partecipazione multi-stakeholders e intersectorialità tematica al di là delle questioni di sostenibilità ambientale, ed offre una piattaforma progettuale con piccoli e grandi progetti, in attuazione di vari documenti strategici di respiro internazionale (A21ONU, Millenium Declaration, Libro Bianco Governance, Convenzione Aarhus) e con un focus per favorire la capacity building dei vari attori (tecnici e non) e sull'orientamento alle partnerships. Il GPP favorisce a sua volta l'attuazione concreta di riduzione "a monte" degli impatti ambientali parallelamente all'innovazione della filiera produttori-consumatori, in coerenza sia con Piani di Azione di A21L sia con Programmi di miglioramento EMAS. Dal punto di vista del processo, l'uso di questi strumenti ha contribuito in generale ad aprire varchi di maggiore consapevolezza e circolazione di informazioni tra i settori delle Amministrazioni, a sviluppare competenze, a valorizzare vari progetti esistenti e a introdurre un minimo di innovazione gestionale a livello istituzionale.

Le questioni aperte riguardano diversi livelli di criticità di varia natura: tecnica, politica, metodologica, temporale. Le diverse finalità di questi strumenti (alcuni di rendicontazione, altri di elaborazione di politiche e partecipazione per Piani strategici, di sviluppo di competenze progettuale, altri di attuazione corrente ma settoriali) non agevolano la loro ottimizzazione e integrazione.

Le cause sono diverse: 1) la sequenza temporale rispetto alla loro attuazione (ad esempio, EMAS si adatta meglio come uno strumento attuativo di azioni-progetti a seguito di Piani operativi di A21L, mentre difficilmente è fattibile il percorso inverso, se non con percorsi paralleli e autonomi ma senza integrazione); 2) il supporto politico rispetto al coordinamento e all'utilizzo di questi nuovi strumenti (non sempre è chiara la consapevolezza sulle opportunità e i limiti per le implicazioni delle politiche di governance con attori e strumenti volontari rispetto a modelli di governo consolidati caratterizzati da approcci (Decide-Announce-Defend); 3) difficoltà metodologiche tra approcci quantitativi e qualitativi; 4) la disponibilità del livello tecnico-dirigenziale ad accettare ed integrare nei Piani di Settore apporti da strumenti volontari e ancor di più di tipo multi-stakeholders (la prova empirica e strategica è il grado di recepimento degli obiettivi, target e indicatori di verifica nei Bilanci e Piani Economici di Gestione - PEG annuali); 5) in generale modelli organizzativi e gestionali di tipo "verticale" che non favoriscono una reale motivazione per politiche e progetti coordinati e integrati. 6) Non ultimo, lo scarto tra i tempi della politica, i tempi della progettazione (dall'ideazione alla verifica) e dell'utilizzo degli strumenti gestionali e i tempi della partecipazione dentro e fuori le istituzioni, che mal si conciliano rispetto alle aspettative dei vari stakeholders dell'Ente e di quelli interni istituzionali.

Alcune possibili piste di lavoro di miglioramento verso una maggiore integrazione: 1) maggiore coordinamento degli strumenti gestionali utilizzati sia strutturati e che adattati a processi multi-stakeholders; 2) allineamento e coerenza degli obiettivi e dei target di miglioramento da raggiungere tra i vari Piani di settore e i piani di tipo volontario; 3) collegamento degli strumenti e progetti volontari al PEG e coerenza di target e indicatori di verifica di settore; 4) distinzione sulle finalità della partecipazione da promuovere (informazione, consultazione, co-progettazione, partnership in attuazione di progetti) e coordinamento dei numerosi tavoli di lavoro monotematici; 5) introdurre criteri di sostenibilità nelle singole politiche di settore in fase di redazione dei PEG e rendicontazione a consuntivo trasversalmente ai vari assessorati, come allineamento dei tempi politici-tecnici-partecipativi; 6) infine promuovere approcci orientati al ciclo di vita dei progetti (dall'ideazione, progettazione, attuazione, a verifica-monitoraggio) coinvolgendo i vari stakeholders per una maggiore co-responsabilità e una partecipazione di tipo progettuale, nonché a livello "orizzontale" all'interno dell'Ente, come opportunità di sviluppo del capitale istituzionale e sociale.

#### **PIANIFICAZIONE PARTECIPATA E SOSTENIBILE DEL COMUNE DI JESI** (D. Olivi)

Gli obiettivi che il Comune di Jesi si è dato per lo sviluppo della città riguardano:

- un nuovo disegno del territorio comunale, da realizzare attraverso il Piano Urbanistico;
- la definizione partecipata di linee di indirizzo socio-economiche a carattere locale e sovracomunale, da realizzare attraverso il Piano Strategico con il coinvolgimento di tutta la comunità locale e d'area vasta facendo interagire soggetti deboli e portatori d'interesse;
- la definizione partecipata di linee di indirizzo ambientali, da realizzare attraverso l'Agenda 21Locale, con il coinvolgimento di tutta la comunità locale e d'area vasta facendo interagire soggetti deboli e portatori d'interesse.

L'uso sinergico dei tre strumenti intende garantire un disegno partecipato e sostenibile della Jesi del 2020 nonché proporre possibili effetti-scenario della futura legge urbanistica regionale .

Emblematico è il lavoro svolto sul progetto strategico "Corridoio Esino" che ha coordinato attori locali e sovralocali proponendo modelli alternativi di sviluppo, volti a pianificare la sostenibilità. È opportuno che i grandi progetti debbano essere necessariamente gestiti dal Sindaco, al fine di garantire un approccio compatto ai problemi.

Le criticità riscontrate nell'applicazione degli strumenti possono essere ricondotte a due filoni:

- politiche, in quanto la partecipazione dei portatori di interesse - deboli e forti - al processo decisionale può causare un atteggiamento di distanza, se non di distacco, da

parte di quei rappresentanti eletti che hanno difficoltà a coniugare la partecipazione diretta con il loro mandato elettorale;

- di sistema, in quanto l'organizzazione verticale degli enti locali, tarata sulla pratica, male risponde alle esigenze trasversali del cittadino, tarate sul bisogno.

**PARTECIPAZIONE: INTEGRARE GLI ATTORI PER GARANTIRE EFFICACIA DI STRUMENTI E METODI** (S. Isidori)

L'esperienza delle comunità locali impegnate in processi di sviluppo sostenibile dimostra che la partecipazione risulta condizione necessaria per garantire efficacia alla formazione e all'attuazione delle decisioni di governo. Pertanto, il coinvolgimento di tutti i portatori di interesse deve essere previsto sia in fase di definizione del Piano di Gestione Ambientale, che in fase di introduzione del Sistema di Gestione Ambientale.

Elementi essenziali per garantire la partecipazione sono:

- le risorse;
- la circolazione delle informazioni;
- la conciliazione dei tempi personali con quelli sociali;
- la promozione della partecipazione delle categorie "svantaggiate".

È possibile monitorare i risultati utilizzando opportuni indicatori.

In particolare, l'esperienza dell'Agenda 21 Locale dell'Agenzia Nord Milano e del Comune di Sesto San Giovanni hanno portato alla elaborazione di alcuni protocolli di intesa:

- proposta di protocollo di intesa per la promozione di EMAS II nelle aree produttive del Nord Milano;
- patto per la ciclopedità;
- patto per stili di vita e consumi sostenibili.

Condizione essenziale per un buon funzionamento di Agenda 21 è la comunicazione interna dell'Ente, requisito fondamentale per coinvolgere l'istituzione e promuovere la trasversalità del processo.

**RENDICONTARE LA QUALITÀ AMBIENTALE DEL TERRITORIO: EMAS E BILANCIO AMBIENTALE** (A. Putignano)

Il Comune di Mantova ha avviato un percorso volto alla gestione ed al miglioramento degli impatti ambientali. La strategia del Comune si fonda su tre processi, paralleli e collegati:

- il Forum dell'Agenda 21 Locale, con il monitoraggio dello stato dell'ambiente e della realizzazione del Piano d'Azione;
- la registrazione EMAS II del territorio;

- contabilità ambientale secondo il Metodo CLEAR, registrazione EMAS e certificazione ISO 14001 interne all'ente.

Inoltre, è stato elaborato un accordo per la qualificazione ambientale del polo chimico e industriale e per la promozione dei Sistemi di Gestione Ambientale delle imprese e dell'EMAS dell'area produttiva omogenea.

### **CERTIFICAZIONE AMBIENTALE, AGENDA 21 LOCALE E GOVERNO DEL TERRITORIO**

*(A. Parravicini)*

La sostenibilità dello sviluppo riscuote sempre maggior attenzione da parte degli Enti Locali, che si rivolgono a strumenti come Agenda 21 Locale ed EMAS. Essi sono caratterizzati da differenze ed analogie e l'integrazione di fasi, attività e strumenti può comportare sinergie vantaggiose.

Il modello di integrazione presentato propone un processo che lascia alcune questioni aperte, in merito a:

- metodologie per il pieno coinvolgimento degli attori;
- gestione e qualificazione dei diversi settori;
- individuazione e qualificazione dei benefici pubblici e privati;
- relazione con gli altri strumenti dell'ente;
- relazione tra processi decisionali e cicli ecologici e sociali.

### **SINTESI DELLA DISCUSSIONE**

Affinché la "macchina" dei sistemi e degli strumenti di gestione ambientale possa trovare efficace applicazione è necessario il coinvolgimento attivo di tutti i settori, con il coordinamento attivo del Sindaco o del Presidente della Provincia, e la chiara volontà politica dell'ente di effettuare scelte strategiche orientate alla sostenibilità.

Attualmente, la risposta degli attori politici nei confronti dei sistemi e degli strumenti di gestione ambientale è duplice: i sostenitori e promotori delle iniziative supportano e seguono il processo insieme ai tecnici, mentre chi è coinvolto solo indirettamente, in virtù della trasversalità delle tematiche, spesso non collabora abbastanza.

Il PGA, pertanto, dovrebbe configurarsi come una cornice all'interno della quale connettere gli strumenti già in uso presso l'ente locale, con lo scopo di estenderne l'ambito alle strategie dell'ente locale nel suo complesso. Per introdurlo è necessaria una riforma della governance, legittimata dal Parlamento, che ne garantisca l'obbligatorietà.



Sono state inoltre messe in evidenza le potenzialità dello strumento Agenda 21 Locale, attualmente non utilizzate appieno perché spesso relegato a luogo di discussione di problematiche non fondamentali con il coinvolgimento degli attori minori. Agenda 21 Locale deve diventare il tavolo in cui si discutono i conflitti.

### **4.3 Integrazione degli strumenti e dei sistemi di gestione ambientale (secondo gruppo)**

#### ***DAL BILANCIO AMBIENTALE AL BILANCIO DI SOSTENIBILITÀ (G. Principato)***

La ricerca “Bilancio Ambientale e Bilancio di sostenibilità - Strumenti di accountability per gli Amministratori Locali”, promossa dal Foromez, ha avuto l’obiettivo di analizzare le esperienze settoriali di rendicontazione elaborate dagli Enti locali e proporre un modello di sviluppo, fondato sull’integrazione degli strumenti esistenti, per giungere ad uno strumento di rendicontazione unico e integrato rispetto alle variabili della sostenibilità (ambiente, economia, società) con un approccio “Triple bottom line”.

Lo sviluppo del progetto ha comportato l’analisi delle metodologie di rendicontazione attualmente utilizzate e delle singole esperienze di rendicontazione avviate da Enti locali.

Nel complesso, l’analisi delle esperienze ha evidenziato una impostazione generalmente di carattere settoriale: obiettivi strategici, politiche ed azioni di un settore (ambiente/società) sono analizzati rispetto alla medesima variabile (ambiente/società). Spesso manca il confronto trasversale, che mette in evidenza le ricadute ambientali delle politiche sociali e le ricadute sociali delle politiche ambientali.

Per un passaggio dalla rendicontazione di carattere settoriale ad una rendicontazione relativa ai tre aspetti della sostenibilità viene proposto un processo di sviluppo che può prevedere i seguenti passaggi:

- redazione del bilancio ambientale per evidenziare politiche, risultati e target delle politiche ambientali;
- integrazione tra bilancio ambientale e strumenti ordinari dell’Ente: il bilancio ambientale è inserito e collegato ad altri strumenti economici (PEG) e ambientali (EMAS, GPP, A21L);
- integrazione degli aspetti sociali all’interno del bilancio ambientale: il bilancio ambientale si integra al bilancio sociale;
- inizio del percorso di integrazione tra gli strumenti;
- integrazione completa degli strumenti: i bilanci ambientali e sociali sono integrati tra di loro, con i piani e con gli strumenti contabili.

**IL PROGETTO I.S.S.U.E. INIZIATIVE PER SUZZARA SOSTENIBILE IN EUROPA** (M. La Grotteria)

Il progetto elaborato dal Comune di Suzzara nasce per dare seguito ai principi originati dalla Carta di Aalborg ed ha l'ambizione di coniugare, sotto l'egida di Agenda21, molti degli strumenti a disposizione per uno sviluppo sostenibile dell'area comunale, ovvero: il Bilancio Sociale, il Bilancio Ambientale, la preparazione alla Registrazione EMAS sia del Comune che del comprensorio industriale. Il progetto è stato attivato nell'aprile 2004 e si trova già a dover affrontare tutte le problematiche relative all'integrazione di tali strumenti.

In particolare, il primo passo compiuto dal Comune per l'introduzione di strumenti di rendicontazione ha comportato la redazione del Bilancio Sociale nel marzo 2004. La successiva introduzione del Bilancio Ambientale ha messo in evidenza come alcune delle attività rendicontate nel Bilancio Sociale abbiano impatti dal punto di vista ambientale (ad esempio: Progetto Intercomunale Vie d'acqua e Vie di terra, Progetto definitivo di bonifica area industriale ex Vis).

Nella determinazione di obiettivi e traguardi di miglioramento, è indispensabile mettere in correlazione le grandezze fisiche con le risorse economiche a disposizione dell'Ente. Da questo punto di vista il Bilancio previsionale secondo il metodo CLEAR è utile per tracciare le linee di strategia politica e questo aspetto si può integrare con gli altri strumenti.

Anche la progettazione del Sistema di Gestione Ambientale ha messo in evidenza alcune interrelazioni: la definizione degli obiettivi di miglioramento del SGA verrà effettuata in modo integrato rispetto al Piano di Azione di A21L e al Bilancio Ambientale Preventivo.

**L'INTEGRAZIONE TRA I NUOVI STRUMENTI DI SVILUPPO SOSTENIBILE DEGLI ENTI LOCALI - IL CASO DEL COMUNE DI CAVRIAGO (RE)** (M. Corradi, F. Montanari)

Il Comune di Cavriago è certificato UNI EN ISO 14001 dal 2001, è registrato EMAS dal 2003, ha partecipato al progetto Life CLEAR e al progetto ConAan sulla contabilità ambientale e dal 2003 ha integrato tra i suoi strumenti ordinari il Bilancio Ambientale previsionale e consuntivo.

Partecipa inoltre all'Agenda 21 Provinciale e ha costituito nel 2002 il proprio forum di Agenda 21 Comunale. Ha infine costruito nell'ambito del progetto O.R.D.IN.@.R.E. un sistema informativo di indicatori ambientali per la sostenibilità.

Questi strumenti sono fondamentali per garantire efficienza ed efficacia nell'attuazione delle politiche ambientali e nel miglioramento delle performance ambientali

di un Ente Locale e altrettanto fondamentale è l'integrazione di essi per perseguire in modo concreto l'obiettivo dello sviluppo sostenibile e del miglioramento della qualità della vita.

Per la definizione di politiche ambientali e per la realizzazione dei relativi programmi, è infatti indispensabile una buona conoscenza del contesto e quindi avere strumenti di gestione che permettano di disporre di dati conoscitivi.

Il miglioramento della qualità ambientale si ottiene anche con la integrazione dei vari strumenti (contabilità ambientale, certificazioni ambientali, Agenda 21). Questi strumenti permettono di migliorare l'efficacia e l'efficienza delle politiche pubbliche, la responsabilizzazione dei decisori politici e la partecipazione (e quindi la responsabilizzazione) degli attori locali.

**L'INTEGRAZIONE TRA AGENDA 21 E BILANCIO AMBIENTALE: L'ESPERIENZA DELLA PROVINCIA DI TORINO** (A. Pierbattisti)

La Provincia di Torino ha avviato il percorso di Agenda 21 nel 1998, nel 2000 è stato attivato il Forum e ci sono stati l'attuazione, la revisione e il monitoraggio del Piano di Azione.

L'introduzione del Bilancio Ambientale è avvenuta nel 2003 ed è avvenuta in modo integrato sia rispetto all'Agenda 21 sia rispetto agli strumenti di programmazione ordinaria dell'Ente.

Bilancio Ambientale preventivo e rendiconto sono integrati nella programmazione interna (Relazione Previsionale e Programmatica, Piano Esecutivo di Gestione). Il Forum ha valutato il Preventivo 2004 e sarà coinvolto nella valutazione del rendiconto 2004 nella primavera 2005.

L'integrazione è avvenuta attraverso l'integrazione di obiettivi ambientali (prevalentemente derivanti dal Piano d'Azione di Agenda 21) nei programmi dei vari assessorati e nel Piano Esecutivo di Gestione (principale strumento di pianificazione operativa interno alla Provincia).

Il Bilancio Ambientale si è rivelato uno strumento utile all'integrazione della componente ambientale nelle politiche settoriali. Ha permesso di finalizzare il lavoro del Forum di Agenda 21 e ha favorito il coinvolgimento di tutti i settori dell'Ente. Essendo centrato sull'Ente e sulle sue competenze istituzionali, però, non descrive adeguatamente le dinamiche territoriali esterne all'Ente ed è di difficile integrazione con sistemi di contabilità a scala territoriale (dovrebbe quindi essere utilmente affiancato da un bilancio ambientale territoriale).

### **IL GPP COME STRUMENTO DI GESTIONE AMBIENTALE INTEGRATA** (S. Falocco)

Il Green Public Procurement (GPP) non deve essere visto solo come uno strumento volto alla revisione delle politiche d'acquisto della Pubblica Amministrazione, ma piuttosto come uno strumento di gestione ambientale integrata. Il GPP favorisce l'integrazione a due livelli: integrazione delle politiche; integrazione degli strumenti.

L'integrazione delle politiche avviene tramite l'acquisto e l'erogazione di beni e servizi verdi che consentono alla Pubblica Amministrazione di migliorare le proprie prestazioni in campo ambientale non più solo attraverso gli interventi diretti del Settore Ambiente, ma piuttosto tramite l'inserimento di "codici di condotta ambientale" nelle strategie di tutti i settori dell'ente. Il GPP diventa in pratica il linguaggio comune all'interno dell'ente locale.

L'integrazione degli strumenti avviene dal momento in cui il GPP viene utilizzato dall'Ente in maniera strategica come strumento attuativo delle proprie strategie e politiche ambientali. A tale proposito, l'esperienza del progetto Life Ambiente GPPnet della Provincia di Cremona ha portato all'elaborazione di un Piano d'Azione per il GPP, che risponde alle indicazioni della Commissione Europea sulla Politica Integrata di Prodotto del 18 giugno 2003.

Il Piano d'Azione per il GPP tiene conto del ciclo PDCA (Plan-Do-Check-Act), che rappresenta un ciclo dinamico che può essere applicato sia al singolo processo sia alla rete di processi in quanto tale. Il ciclo è strettamente associato con la pianificazione, l'attuazione, il controllo ed il miglioramento continuo dei processi realizzativi e di quelli relativi ai sistemi di gestione. Il contributo fondamentale che la messa a sistema del GPP, tramite l'attuazione del Piano d'Azione, può apportare alla gestione complessiva dell'ente è proprio quello di mettere insieme le esigenze di pianificazione, attuazione e verifica degli obiettivi di protezione ambientale dell'Ente Locale, individuando in ogni fase il collegamento con gli altri strumenti di politica ambientale (Agenda 21 Locale, EMAS, Contabilità ambientale).

### **DIFFERENZE TRA STRUMENTI PER LA SOSTENIBILITÀ LOCALE. L'INTEGRAZIONE POSSIBILE IN VISTA DEL PIANO DI GESTIONE LOCALE** (R. Coizet)

Qualunque attività o politica ambientale si basa innanzitutto sul concetto di "ambiente". Poiché di ambiente si parla da qualche decennio, tutti - e in particolare gli operatori del settore - quando utilizzano questo termine sono convinti di intendersi con chiarezza e di riferirsi allo stesso repertorio di concetti e di azioni.

In effetti negli ultimi decenni il termine ha modificato sostanzialmente il proprio baricentro concettuale. A partire dal primo ambientalismo, attraverso il dibattito sulla sostenibilità e poi sulla globalizzazione, l'idea stessa di ambiente ha cambiato faccia, si è

miscelata con altre idee, si è arricchita di complessità. I significati si sono stratificati e oggi si ricompongono in un quadro del tutto nuovo, che tuttavia convive, nella stessa realtà politica, con le visioni precedenti.

Così attualmente esistono almeno tre scenari diversi. Il concetto iniziale è quello di ambiente naturale, ovvero di insieme delle risorse naturali da preservare e tutelare dall'effetto depauperante di alcune attività umane. Il soggetto idoneo ad imporre forme di tutela erano le istituzioni attraverso strumenti di Command and Control. Tale concetto di ambiente si fa idealmente risalire agli anni 70.

Sul finire degli anni '80 e l'inizio degli anni '90 il concetto di ambiente inizia ad ampliarsi, inglobando tutte le risorse non solo ecosistemi vergini o animali minacciati di estinzione. L'ambiente delle risorse considera totalità degli elementi ambientali. In questo scenario anche le imprese giocano un ruolo importante al fianco dei soggetti istituzionali. Gli strumenti di C&C non sono però sufficienti, è necessario integrarli con nuovi strumenti a carattere volontario.

L'ultimo e più recente concetto di ambiente è quello condiviso in cui i soggetti idonei ad agire sono le istituzioni, le imprese ed i cittadini. In questo scenario allargato sono necessari efficaci strumenti di partecipazione e codecisione per garantire il coinvolgimento di tutti i soggetti.

Tener presente a quale concetto di ambiente si fa riferimento e quali sono i soggetti coinvolti è utile per scegliere in modo efficace lo strumento di gestione più idoneo e per garantire una corretta integrazione tra tutti gli strumenti presenti.

#### ***IL GPP: UN NETWORK PER LA SUA APPLICAZIONE (M. Foschi)***

Il Green Public Procurement è un Sistema di acquisti di prodotti e servizi ambientalmente preferibili, dove per ambientalmente preferibili si intende “quei prodotti e servizi che hanno un minore, ovvero un ridotto, effetto sulla salute umana e sull'ambiente rispetto ad altri prodotti e servizi utilizzati allo stesso scopo”.

Prevede l'integrazione degli aspetti ambientali nei processi di acquisto delle Pubbliche Amministrazioni, purché la loro introduzione non alteri in alcun modo i principi di fondo che regolano gli appalti pubblici di fornitura (trasparenza, pari opportunità).

Gli obiettivi del GPP sono:

- migliorare le prestazioni ambientali degli Enti Pubblici in fase acquisto;
- indurre comportamenti ambientalmente preferibili nei consumatori;

- indicare all'industria il percorso per la produzione di beni ambientalmente preferibili utilizzando le leggi di mercato.

### **SINTESI DELLA DISCUSSIONE**

L'obbligo di utilizzare il PGA potrebbe comportare il rischio di banalizzarlo o ritualizzarlo. In effetti, l'esperienza ha mostrato come la previsione di un obbligo di legge non sempre sia garanzia di efficacia degli strumenti: si potrebbe invece rendere obbligatoria la costruzione partecipata del piano che potrebbe essere misurata con indicatori da sviluppare.

Il PGA sembra caratterizzarsi come uno strumento molto complesso ed è quindi necessario fare attenzione alla sua effettiva implementazione e comunque prevedere delle adeguate strutture di assistenza.

Per quanto riguarda i criteri di applicazione, il limite dimensionale dovrebbe comprendere non solo la dimensione (abitanti) ma anche la presenza di criticità ambientali sul territorio o la pressione esercitata dalle attività umane o industriali (densità abitativa, densità di imprese, ecc.).

La previsione di un ulteriore piano presenta delle ovvie e logiche duplicazioni rispetto agli strumenti di pianificazione esistenti. Il nuovo strumento si può però integrare con gli strumenti esistenti rappresentando le linee strategiche ambientali comuni a tutti i piani attualmente utilizzati.

Un buon utilizzo degli strumenti di pianificazione e gestione attualmente esistenti sembra il primo passo per il coordinamento degli stessi. Mettere a sistema l'esistente potrebbe comportare numerosi vantaggi.

## **4.4 Applicazioni**

### ***LA CONTABILITÀ AMBIENTALE PER LEGGERE LA COMPLESSITÀ DEI SISTEMI AMBIENTALI, ECONOMICI E SOCIALI (S. Garagnani, M. Miniaci)***

La Regione Emilia-Romagna ha introdotto la contabilità ambientale nella Direzione Generale Ambiente. La lettura delle politiche ambientali in modo trasversale rispetto alla struttura organizzativa permette di analizzare al meglio le problematiche, sviluppa un sistema di indicatori per dar conto di quanto realizzato e porta la contabilità ambientale a configurarsi come un valido strumento di pianificazione e di controllo strategico degli interventi in campo ambientale.

Per meglio evidenziare come le risorse finanziarie vengono ripartite rispetto agli ambiti di controllo del Bilancio Ambientale sono state analizzate le spese sostenute dalla Direzione Ambiente per le singole aree di competenza. È stata inoltre fatta un'analisi dei capitoli di bilancio in relazione al ruolo della Regione rispetto agli interventi finanziati, evidenziando, ad esempio, che la maggior parte delle spese sostenute riguardano il coordinamento e il finanziamento di Enti, mentre le attività di controllo e di gestione diretta ne assorbono una parte decisamente inferiore, sottolineando in questo modo il ruolo preponderante della Regione nelle attività di finanziamento.

Sulla base di quanto emerso dalla sperimentazione sono stati individuati alcuni possibili ambiti di sviluppo: un ampliamento dell'analisi ad altre Direzioni, un affinamento del set di indicatori di rendicontazione, la messa a regime dello strumento con l'approvazione di un bilancio di previsione per definire le politiche regionali per la sostenibilità e di un bilancio consuntivo per verificare i risultati e pianificare gli interventi futuri.

***ALLARGAMENTO DEL BILANCIO AMBIENTALE ALLE AZIENDE CONSORZiate PER UN BILANCIO AMBIENTALE CONSOLIDATO: LA PRIMA ESPERIENZA DEL COMUNE DI REGGIO EMILIA***  
*(P. De Grazia)*

Nella fase di riclassificazione delle spese ambientali della sperimentazione del Bilancio Ambientale del Comune di Reggio Emilia sono state considerate sia le spese sostenute direttamente dall'Ente, sia le spese sostenute indirettamente e delegate dal Comune a due aziende partecipate (ACT - trasporti pubblici e AGAC - gestione gas, acqua, rifiuti). Si è deciso quindi di affiancare ai conti monetari propri del Comune le spese ambientali che compaiono nei Bilanci di ACT e AGAC per quanto riguarda i servizi svolti sul territorio comunale su delega dell'Ente anche se, trattandosi di dati di costo e non di spesa pagata, il commento dei dati delle aziende consorziate è avvenuto separatamente e non è stata possibile una comparazione.

Nella valutazione complessiva si è quindi riscontrato che le spese ambientali (correnti e investimenti) sostenute direttamente dal Comune sul totale delle spese pagate ammontano a circa il 9,5% mentre, considerando tutte le spese e i costi ambientali (diretti e indiretti), si raggiunge circa il 31,07%.

Facendo una ripartizione percentuale delle spese ambientali, correnti e investimenti, tra il Comune di Reggio Emilia e le Aziende consorziate, risulta che le spese delle consorziate sono confermate prevalentemente su oneri gestionali e solo in minore e calante parte sugli investimenti.

**L'AGENDA 21 LOCALE NEL COMUNE DI UDINE** ( G. Cavallo)

Il Comune di Udine ha intrapreso da alcuni anni il percorso di Agenda 21 Locale per arrivare nel 2003 all'approvazione del Piano di Azione Locale (PAL) e nel 2004 all'approvazione del Piano Operativo.

Il PAL, strumento strategico che coinvolge tutti i settori dell'amministrazione comunale, adotta un approccio integrato alle tematiche della sostenibilità riunendo obiettivi e azioni ambientali, economici e sociali. Si compone di 6 schede sintetiche corrispondenti ad altrettanti obiettivi strategici che individuano le più significative problematiche ambientali da sottoporre all'opinione pubblica.

Il Piano Operativo è uno strumento trasversale, sia per la verifica dell'attività dell'amministrazione comunale sia per l'esplicitazione in termini economici, sociali e ambientali delle azioni sostenibili contenute nel PAL. Permette quindi l'integrazione del concetto della sostenibilità all'interno degli strumenti di pianificazione e programmazione dell'Ente.

Il Piano Operativo si compone di diverse schede, una per ogni progetto/azione, in cui si identificano gli obiettivi del progetto, i risultati e le ricadute, gli strumenti amministrativi utilizzati, le risorse finanziarie previste dal PEG, le criticità (impatti in ambientali, economici e sociali in termini di sostenibilità), gli indicatori relativi e gli obiettivi del PAL di riferimento per ogni progetto.

A regime, il Piano Operativo potrà quindi essere uno strumento di verifica permanente dell'efficacia del PAL e di orientamento per la valutazione di coerenza rispetto alla sostenibilità degli altri strumenti di governo del territorio attraverso atti di verifica che si possono basare sul modello della VAS.

**PRATOPRO21 - AGENDA 21 TERRITORIALE DELLA PROVINCIA DI PRATO** ( N. Baronti)

Con il processo di Agenda 21 la Provincia di Prato si propone di attivare uno strumento di innovazione nel modo di programmare e governare lo sviluppo del territorio provinciale, in un'ottica di "sviluppo sostenibile integrato: innovazione, qualificazione delle risorse, diversificazione". Nel 2002 la Provincia di Prato, affiancata da numerosi partner (tutti i Comuni della Provincia, ANPIL Monteferrato, ARPAT, CGIL, CIA, CISL, CNA, Coltivatori Diretti, Confartigianato, Legambiente, Unione Industriali, WWF), ha messo a punto un progetto denominato con l'acronimo "PratoPro21". Tale programma, avviato nel 2003 anche grazie al contributo della Regione Toscana, si configura come un insieme integrato di azioni per l'avvio e lo sviluppo dell'Agenda 21 sul territorio locale. A supporto del processo di Agenda 21, è



stato istituito all'interno della Provincia un apposito Gruppo direttivo, comprensivo di parte politica e dirigenti, con funzioni di definizione della missione e degli orientamenti, oltre che di valutazione degli sviluppi. Sono inoltre stati attivati l'Ufficio Agenda 21 quale servizio operativo dedicato ed un Gruppo tecnico intersettoriale per supportare il processo con competenze trasversali.

Il Forum permanente di Agenda 21 Locale ha attivamente contribuito nell'arco di tutto il 2004 alla costruzione del Piano d'Azione Locale, mediante sessioni plenarie, seminari EASW (Awareness Scenario Workshop), sedute dei quattro gruppi tematici di lavoro (1. messa in valore del patrimonio ambientale e territoriale 2. politiche e azioni di qualificazione e trasformazione del distretto industriale 3. muoversi: la sostenibilità del sistema dei trasporti 4. dimensione urbana e cultura dello sviluppo sostenibile), circolazione di materiali e raccolta di osservazioni. La partecipazione è stata davvero ampia, rappresentativa e qualificata, sia a livello istituzionale che per quanto riguarda i portatori di interessi collettivi, economici e sociali, della Provincia di Prato. La formazione del PAL è corsa di pari passo ad una serie di altre attività, anche molto diverse tra loro: l'elaborazione del Rapporto sullo Stato dell'Ambiente e della Sostenibilità, la messa a punto del sistema di contabilità ambientale per la Provincia di Prato, alcune pianificazioni di settore in corso da parte degli enti pubblici coinvolti, percorsi di Agenda 21 nelle scuole, la ricognizione della progettualità già in atto sul territorio provinciale, una serie di azioni di formazione, informazione, comunicazione, sensibilizzazione e coinvolgimento differenziate per tipologia di destinatari. Ciò ha contribuito a rafforzare il processo di integrazione delle politiche ambientali con quelle di settore in una logica di massima trasversalità e ad accrescere il livello di consapevolezza diffuso, oltre che a conferire concretezza e spessore al percorso. Il Piano d'Azione così definito rappresenta un'esperienza interessante di "governarce" locale, fortemente basata sui principi della concertazione e della sussidiarietà, com'è nello spirito di Agenda 21. E' importante sottolineare che tale prezioso strumento è oggetto di approvazione del Forum, ma anche di presa d'atto da parte degli organi provinciali e di tutti i principali enti coinvolti. Il PAL viene infatti sottoposto al Consiglio provinciale insieme ad altri strumenti di programmazione della Provincia, quali il Piano Generale di Sviluppo ed il bilancio 2005. Parallealmente, in apposita conferenza dei partner, viene siglato l'accordo che impegna i diversi attori locali ad un coinvolgimento attivo per la realizzazione delle azioni in base a ruoli e competenze di ognuno.

Il progetto PratoPro21, della durata di 18 mesi, non ha la pretesa di esaurire il processo di Agenda 21, ma solo di avviare un percorso consapevole di progettazione partecipata orientato al perseguimento dello sviluppo sostenibile. A partire dal 2005, la Provincia di Prato, forte di un partenariato sempre più allargato e consolidato, dovrà infatti

procedere operativamente nella fase attuativa, tanto complessa ed impegnativa quanto necessaria.

**SISTEMI DI GESTIONE AMBIENTALE APPLICATI ALLE AMMINISTRAZIONI LOCALI ED AL TERRITORIO: ALCUNE RIFLESSIONI DA ESPERIENZE IN CORSO** ( R. Colzani)

La presente comunicazione riassume i 20 anni di esperienza di NIER Ingegneria nello sviluppo e nell'implementazione di Sistemi di Gestione della Sicurezza e di Sistemi di Gestione Ambientale per Imprese industriali, società di servizi ed Enti Pubblici.

Le prime esperienze, maturate nel contesto del rischio di incidenti rilevanti (caso particolare in cui la sicurezza di un sito industriale diventa un fattore di rilevanza territoriale e ambientale) furono nel settore industriale, innanzi tutto nell'industria chimica e petrolchimica. È interessante notare che, nel caso del rischio di incidenti rilevanti, l'aspetto territoriale (o -come più spesso si dice- d'area) ha accompagnato fin dall'inizio, se non addirittura preceduto, lo sviluppo di sistemi di gestione della sicurezza modernamente intesi. Questi ultimi, anzi, si sono affermati nel contesto delle BS 7750 prima e delle ISO 14000 poi, prima di approdare a normative specifiche, peraltro assai meno consolidate delle precedenti.

L'esperienza di Canvey Island (GB) e quella di ARIPAR (Ravenna), maturate negli anni '80, possono essere considerate paradigmatiche di tale sviluppo originario. Queste esperienze contenevano già gli elementi base del nuovo approccio al rapporto sviluppo-territorio (ripresi nel "V Programma Quadro per uno sviluppo durevole e sostenibile"), elementi che si sarebbero via via chiariti e articolati e il cui sviluppo è tuttora in corso:

- la rilevanza degli aspetti gestionali e organizzativi;
- l'esigenza della completa responsabilizzazione dei vari soggetti interessati;
- la assoluta necessità di trasparenza, informazione e formazione;
- la necessità di considerare "tutti" i fattori che entrano in gioco in una dinamica complessa come quella dello sviluppo.

Le tematiche ambientali (che comprendono culturalmente, organizzativamente e tecnicamente quelle di sicurezza), così come si sono affermate soprattutto negli anni '90 a seguito del Regolamento EMAS con i Sistemi di Gestione Ambientali, hanno investito prima il livello del singolo sito industriale e solo recentemente gli aspetti territoriali, con le prime esperienze di distretto, area industriale e Ente Locale (Comuni, Comunità Montane e Province). Parallelamente all'EMAS, strumenti quali gli accordi bilaterali e, più specificamente, le Agende 21 Locali hanno iniziato un loro percorso, culturalmente omogeneo con i precedenti, ma distinto da un punto di vista organizzativo.

La presente comunicazione propone un inquadramento unitario di queste esperienze, individuandone i punti forti e i punti deboli e tentando di delineare alcune linee di sviluppo future.

### **SINTESI DELLA DISCUSSIONE**

È preferibile sfruttare gli strumenti operativi già disponibili per l'Ente invece di cercarne di nuovi: il Piano di Coordinamento Territoriale può essere uno strumento operativo già disponibile per Regione, Provincia e Comune, da integrare con quelli più specificatamente ambientali. All'interno dell'Amministrazione si può cercare di costruire una metodologia comune anche rifacendosi ad un ufficio che colleghi i diversi settori che partecipano ai processi, ad esempio un Ufficio Pianificazione Strategica.

Agenda 21 diventa un sistema di pianificazione e di gestione del territorio anche attraverso il Piano d'Azione Locale che rappresenta uno strumento di confronto e un punto di riferimento per la progettazione delle strategie e per la definizione di una metodologia di pianificazione ambientale strategica. Fondamentale è che Agenda 21 si colleghi alla pianificazione; ad esempio, il Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia deve essere condiviso con i Comuni attraverso attività di partecipazione e Forum di Agenda 21 Locale.

Attraverso gli indicatori, sia di tipo quantitativo che qualitativo, si può verificare come il processo si sia evoluto e quali obiettivi si siano raggiunti. Il monitoraggio continuo degli strumenti attuativi e gestionali, degli obiettivi proposti e del loro raggiungimento è fondamentale.

La partecipazione su temi di carattere troppo generale dà dei risultati deboli, è necessario quindi focalizzare l'Agenda 21 su piani di settore specifici più vicini ai cittadini e che li coinvolgano in prima persona.

È necessaria l'identificazione precisa degli attori da coinvolgere sul territorio così come la formazione per una migliore comunicazione sia interna all'Ente (trasversalità), sia esterna, per un coinvolgimento e una partecipazione più consapevole degli stakeholder. La partecipazione dei cittadini è fondamentale anche per quanto riguarda i Sistemi di Gestione Ambientale.

## 5 Il sistema contabile: quali strumenti a supporto dei piani locali di gestione ambientale?

### 5.1 Conti fisici ed indicatori ambientali

#### **INTRODUZIONE AI LAVORI** (M. Berrini)

Allo stato attuale non è stato ancora definito come dovrà essere applicata la Strategia Tematica sull'Ambiente Urbano e quale livello di obbligatorietà essa prevederà, ma è molto probabile che la Commissione sviluppi un sistema per il monitoraggio dell'attuazione della strategia. Il sistema di indicatori dovrà essere flessibile, nel senso che dovrà consentire di monitorare anche gli aspetti specifici delle singole città e dovrà raccordarsi ai temi degli Aalborg Commitments. Si dovrà evitare di costruire un ulteriore sistema di indicatori, optando per il raccordo e l'integrazione dei sistemi già sviluppati e diffusi nelle città dell'Unione. A questo fine le Direzioni Generali Ambiente e Ricerca hanno promosso il progetto TISSUE per realizzare una comparazione dei 16 principali sistemi di indicatori internazionali, regionali e locali. Tra i sistemi oggetto dell'analisi devono essere evidenziati i 280 indicatori di Urban Audit applicati in 190 città, i 10 Indicatori Comuni Europei (ECI) adottati da circa 145 città e gli indicatori di ecosistema urbano, applicati nei 103 capoluoghi italiani.

In sintesi, i criteri di selezione del sistema di indicatori per l'attuazione della strategia UE sull'ambiente urbano che dovranno essere soddisfatti sono:

- **Coerenza e rilevanza** rispetto a campi e priorità definite dalla Strategia UE (e utilizzabili anche per gli Aalborg Commitments);
- **Condivisione**, perchè già adottati dal maggior numero di altri sistemi di indicatori urbani;
- **Limitatezza** nel numero, quindi più comprensibili da decisori e pubblico;
- **Applicabilità** a scala europea nel breve-medio periodo, grazie a partnership con agenzie, network, soggetti già attivi nel reporting.

#### **IMPRONTA ECOLOGICA: UN INDICATORE CHIAVE? OPPORTUNITÀ ED ASPETTI APPLICATIVI** (L. Bono)

L'impronta ecologica è un indicatore che individua "l'area bio-produttiva complessivamente utilizzata da una determinata popolazione umana (individuo, famiglia, comunità, nazione) per produrre le risorse che consuma ed assimilare i rifiuti che produce".

Si fonda su due assunti:

- possibilità di stimare con sufficiente accuratezza le risorse consumate ed i rifiuti prodotti;
- possibilità di convertire tali flussi di risorse e rifiuti nell'equivalente area bio-produttiva necessaria alla loro produzione e assimilazione.

L'applicazione dell'impronta ecologica a livello locale ne ha evidenziato punti di forza e limiti. Alcuni dei vantaggi da evidenziare sono:

- offre semplicità e facilità di comprensione;
- focalizza consumi e stili di vita;
- ha forte impatto comunicativo;
- produce un valore sintetico di comparazione che aggrega impatti di diversa natura;
- se letto in modo disaggregato, è sensibile ai cambiamenti indotti dalle politiche locali;
- può essere confrontato su scale territoriali diverse.

I limiti più rilevanti invece sono:

- è un indicatore soltanto quantitativo, che non considera impatti di tipo qualitativo come l'inquinamento atmosferico o delle acque;
- è un indicatore basato su una molteplicità di dati, che devono essere affidabili (Garbage In - Garbage Out);
- la componente dei consumi privati di cibo e beni ha un peso considerevole sull'impronta complessiva.

***LINEE GUIDA DI RENDICONTAZIONE AMBIENTALE PER UNA GESTIONE SOSTENIBILE DEL COMPARTO ARIA NEL COMUNE DI CATANIA*** (M. T. Clasadonte, A. Matarazzo, O. D'Antoni, V. Ferlito)

La Contabilità Ambientale rappresenta una nuova area di interventi con cui la Pubblica Amministrazione può rendicontare problematiche inerenti l'utilizzo di Risorse Naturali ed impatti delle azioni umane sul patrimonio ambientale. Lo strumento più idoneo per raggiungere tale obiettivo è il Bilancio Ambientale, in quanto permette la rappresentazione completa e coordinata, in diversi prospetti contabili, di valori fisici e monetari che tengono conto degli input di materiale e di energia necessari allo svolgimento delle funzioni dell'Ente, nonché degli output e degli impatti ambientali conseguenti, mediante i quali si può valutare in modo immediato ed efficace la gestione del controllo delle risorse ambientali e del territorio.

Per il Comune di Catania è stato definito un modello di struttura di contabilità ambientale relativo soltanto alla gestione dell'aria urbana, elaborato nell'ambito della propria Agenda 21 Locale.

Allo scopo, dopo aver individuato le aree di competenza, gli stakeholder coinvolti, le responsabilità specifiche dell'ente ed i sottoambiti di rendicontazione ambientale, vengono definiti gli indicatori fisici (quantitativi) e di monitoraggio (qualitativi) maggiormente responsabili dell'accumulo di inquinanti nell'atmosfera al fine di coordinare gli interventi riferibili ad alcuni obiettivi specifici relativi alla politica del Comune.

In ultima analisi, si tratteggiano le linee strategiche di miglioramento ambientale con cui l'Ente potrebbe gestire la qualità dell'aria in modo da tutelare la salute e la qualità di vita dei cittadini, assicurando un futuro sostenibile alle prossime generazioni.

#### **LA GLOBAL REPORTING INITIATIVE (GRI)** *(M. Ferrari)*

GRI (Global Reporting Initiative) è stata fondata nel 1997 dallo United Nations Environment Programme (UNEP) e dalla ONG americana Coalition for Environmentally Responsible Economies (CERES) per elaborare schemi di report della sostenibilità (triple bottom line) per varie organizzazioni ed ha sede ad Amsterdam.

La base dello schema di reporting è il "GRI 2002 Sustainability Reporting Guidelines", più brevemente the Guidelines. GRI accanto alle Guidelines sviluppa anche protocolli tecnici (approfondimenti metodologici per il calcolo di determinati indicatori) e supplementi settoriali per meglio assistere le necessità dei curatori e degli utenti dei report. Le Guidelines e gli altri documenti GRI sono stati sviluppati tramite un processo multi-stakeholder globale che ha coinvolto centinaia di partecipanti nell'arco di qualche anno. Le Guidelines nascono per essere applicabili ad ogni tipo di organizzazione, di ogni dimensione ed in ogni località geografica, sono attualmente l'unico strumento disponibile a livello globale per il reporting di sostenibilità e sono già adottate da oltre 600 organizzazioni in tutto il mondo.

Il Progetto per l'elaborazione di un supplemento che risponda alle necessità specifiche di reporting per le Agenzie Pubbliche è partito nel settembre 2003 ed ha coinvolto soggetti rappresentativi di differenti livelli di governo e organizzazioni (sindacati, associazioni civili ed altre istituzioni) provenienti da varie regioni geografiche. Nuove indicazioni sul reporting e nuovi indicatori sono stati sviluppati per colmare i vuoti sui contenuti specifici per le Agenzie Pubbliche:

- nuovi indicatori sugli approvvigionamenti;
- questioni in merito alle politiche pubbliche per la sostenibilità e le loro misure d'attuazione.

L'ultimo incontro del gruppo di lavoro avrà luogo alla fine di Novembre 2004, mentre la versione pilota del Supplemento verrà completata all'inizio del 2005.

#### **GLI INDICATORI DI SOSTENIBILITÀ DEL COMUNE DI ARGENTA** *(F. Gavini)*

Con la realizzazione dell'indagine "Indicatori di sostenibilità" e della successiva campagna di comunicazione ambientale il Comune di Argenta ha voluto presentare ai propri cittadini (ai quali sono stati distribuiti in larga scala gli opuscoli) una fotografia sullo stato del

proprio territorio quale base di partenza per avviare un percorso in termini di Sviluppo Sostenibile.

In una prospettiva di breve periodo gli “Indicatori di sostenibilità” sono stati utilizzati quale strumento di informazione ed uniformazione delle conoscenze per i cittadini, ed in particolar modo per i portatori di interesse che hanno partecipato ai lavori del Forum di Agenda 21 Locale per la realizzazione del Piano d’Azione.

In una prospettiva di lungo periodo questo monitoraggio verrà ripetuto periodicamente, fornendo un importante quadro conoscitivo sull’evoluzione del territorio e sulla coerenza delle scelte effettuate con i principi dello sviluppo sostenibile.

Gli indicatori selezionati non hanno una connotazione esclusivamente ambientale, ma cercano anche di dare indicazioni relativamente agli aspetti sociali ed economici. Alcuni di questi coincidono con i 10 Indicatori Comuni Europei per il monitoraggio della sostenibilità in ambito urbano (ECI), altri sono stati scelti appositamente per ritrarre le specificità della realtà argentina.

***IL SISTEMA DEGLI INDICATORI PER L’AGENDA 21 LOCALE E PER LA VAS: VERSO IL PRIMO PIANO DI GESTIONE AMBIENTALE DELLA CITTÀ DI VERONA*** (P. Modena, Rete di Progettazione Ambientale)

Il Comune di Verona ha avviato la costruzione del Sistema degli Indicatori Ambientali integrando le esigenze diagnostiche di Agenda 21 con quelle della VAS applicata alla Variante al Piano Regolatore in corso di elaborazione. Il passo successivo sarà l’integrazione di tutti gli strumenti di governo dell’ambiente urbano (Piani di risanamento dell’atmosfera, di risanamento acustico, della mobilità...) per pervenire all’adozione di un Piano di Gestione Ambientale.

Nell’ottica di fornire uno strumento tecnico, ma allo stesso tempo accessibile ai cittadini, il sistema preliminare degli indicatori è stato inserito in apposita banca dati consultabile alla pagina web dedicata ad agenda 21 locale nel sito del Comune di Verona, e sarà a breve arricchito di dati georeferenziati elaborati in collaborazione con il SIT comunale. Grazie, inoltre, ad un protocollo d’intesa fra vari Enti responsabili della raccolta dei dati socio-ambientali, la banca dati sarà frequentemente e regolarmente aggiornata.

La metodologia seguita per la elaborazione definitiva del sistema di indicatori prevede, inoltre, la strutturazione della partecipazione del pubblico al processo decisionale ed alla elaborazione del quadro diagnostico. Tale partecipazione è stata efficacemente avviata:

- tramite la costruzione del Piano Strategico (2002-2003) che ha fornito, con il contributo attivo dei portatori di interesse locali, le linee principali su cui fondare la diagnosi;
- la validazione del sistema preliminare degli indicatori da parte dei soggetti attivi del territorio.

Per ulteriori informazioni: [www.progettazioneambientale.it](http://www.progettazioneambientale.it)

**PROGETTO SIGEA UDINE SUD - BILANCIO AMBIENTALE** (L. Molinari)

Il progetto Sigea Udine Sud nasce dalla collaborazione tra i Comuni di Udine, Pavia di Udine, Pozzuolo del Friuli ed il Consorzio per lo Sviluppo Industriale del Friuli Centrale, per gestire in modo sostenibile le problematiche ambientali della Zona Industriale Udinese (Z.I.U.) e delle aree urbane ed artigianali contermini.

Gli obiettivi del progetto sono quelli di controllare e gestire gli impatti ambientali delle attività produttive e di promuovere politiche per lo sviluppo sostenibile dell'area attraverso l'attivazione di un Sistema Integrato di GEstione Ambientale (S.I.GE.A.).

Una delle macro-azioni del progetto prevede l'elaborazione di un Bilancio Ambientale d'area che consenta di valutare l'efficacia e l'efficienza delle politiche ambientali tramite il monitoraggio di un set di indicatori. Il Bilancio è applicato non ad un ente locale ma ad un'area posta a cavallo delle tre amministrazioni promotrici.

Il piano dei conti fisici, costituito da 40 indicatori, è stato costruito secondo il seguente processo:

1. sviluppo del modello concettuale dell'area;
2. analisi della letteratura e delle esperienze in atto;
3. scelta degli indicatori più significativi.

Il modello concettuale consiste in una rappresentazione schematica dell' area di interesse, basata sulla determinazione delle caratteristiche principali del sistema antropico e sull'individuazione delle maggiori situazioni di criticità ambientale. Sono stati rilevati otto punti principali di criticità ambientale relativi, in particolare, alle matrici ambientali suolo, acque sotterranee ed aria. Parallelamente, si è svolta un'analisi della letteratura esistente per individuare esempi di realtà complesse che potessero avere delle similitudini con il contesto territoriale interessato dal progetto SIGEA.

Questa analisi preliminare ha consentito l'elaborazione di:

- indicatori di pressione che determinano i potenziali carichi inquinanti;
- indicatori di stato che indicano i livelli di qualità delle principali matrici ambientali;



- indicatori di risposta che fanno riferimento ad azioni finalizzate ad affrontare le criticità rilevate.

L'individuazione di questi ultimi indicatori è puramente orientativa e sarà subordinata alla definizione dei principali impatti sull'ecosistema, attraverso appositi indicatori di impatto, ed all'individuazione degli obiettivi di sostenibilità da conseguire.

I principali riferimenti per questa classificazione sono le linee guida della VAS e gli elaborati prodotti nell'ambito del progetto CLEAR - LIFE.

Gli indicatori del bilancio ambientale d'area sono anche stati proposti come strumenti di verifica dell'attuazione delle azioni che verranno inserite nel Piano di Azione Locale Integrato, attualmente in fase di elaborazione e che si andrà ad affiancare agli strumenti tradizionali di pianificazione territoriale degli enti aderenti al progetto.

### **SINTESI DELLA DISCUSSIONE**

È necessario adottare un approccio integrato per i diversi strumenti, ed in particolare per Indicatori e Rapporti (Ambiente-Sostenibilità), includendo tutte le dimensioni considerate dalla Strategia e da Aalborg+10. Il reporting deve essere finalizzato alla definizione condivisa di Obiettivi e Target (Bilancio preventivo), e deve inoltre esplicitare dimensioni e scadenze e dotarsi di Indicatori chiave di monitoraggio. Deve essere perseguito il rispetto dei Target attraverso i Piani di Azione/Gestione Ambientale, programmi di fattibilità operativa, risorse e atti politici e programmatici. È necessario inoltre monitorare periodicamente i progressi (Bilancio consuntivo), verificando l'evolversi degli Indicatori chiave, organizzando le informazioni sull'esito delle azioni e sul raggiungimento dei target e comunicare i risultati del bilancio rilanciando impegno politico, alleanze locali e processo di Agenda 21 Locale. In sintesi si deve lavorare per trasformare l'Agenda in Azione e risultati concreti.

Dalle relazioni presentate sono emerse alcune proposte da trasmettere alla UE in merito alla definizione ed adozione dei PGA:

- introdurre i Piani a livello UE, con atto normativo (Direttiva) che indirizzi in tal senso gli Stati Membri;
- definire indicatori e obiettivi comuni validi a livello UE ma da offrire come riferimento non vincolante alle amministrazioni locali: ad esempio ICE, Impronta, Aalborg, esiti TISSUE, esiti STATUS...);
- definire i temi oggetto dei Piani, promuovendo un approccio integrato, inclusivo delle dimensioni socio-economiche necessarie ad attuare politiche ambientali efficaci e sostenibili;

- definire (o chiedere la definizione da parte degli Stati Membri) le modalità di cooperazione orizzontale/verticale, di integrazione con altri piani (anche con A21L e Piani Strategici), e definire i ruoli (chi coordina);
- integrare chiaramente la procedura di Piano con l'uso di strumenti di gestione (esistenti e validati come EMAS);
- rafforzare il ruolo dei cittadini e delle loro associazioni, con specifici indirizzi relativi a informazione, sensibilizzazione, ascolto e partecipazione.

## **5.2 Conti monetari e sistemi di pianificazione e controllo**

### ***IL PROGETTO CONTAROMA (A. Salone)***

Il Comune di Roma ha realizzato e sperimentato un sistema di contabilità ambientale che permette una rilettura dei numeri e delle voci di spesa per valutare l'entità dell'impegno sostenuto nel perseguimento delle politiche ed il conseguimento dei programmi definiti. Per contabilizzare tutte le spese ambientali e valutarle attraverso l'opportuno inserimento nel quadro degli obiettivi del Comune di Roma, è stato effettuato il censimento delle politiche del Comune in tema, poi sono stati valutati i programmi ed i progetti per definire le spese necessarie ed associarle allo specifico contesto ambientale.

Il sistema di contabilità studiato deve essere in grado di:

- rendicontare le attività e gli impegni del Comune di Roma;
- archiviare e rendere disponibili le informazioni necessarie a valutare l'effettivo esborso/impegno per finalità ambientali;
- permettere di formulare valutazioni sulla bontà ed efficacia delle scelte effettuate in tema ambientale.

Pertanto si è deciso di elaborare uno schema da hoc: partendo dalla matrice EPEA e dettagliando voci di spesa specifiche, è stata definita un'apposita matrice di rendicontazione; infine, è stato predisposto un test con i dati di spesa corrente sostenuti nel 2001 dal Dipartimento alle Politiche Ambientali ed Agricole.

### ***IL BILANCIO AMBIENTALE DEL COMUNE DI BERGEGGI (L. Tubelli)***

Il percorso del Comune di Bergeggi punta verso la "governance" del territorio e la sostenibilità delle scelte; attraverso un approccio sistemico vuole coniugare:

- la *trasparenza* degli obiettivi e la trasparenza dei risultati raggiunti;
- l'*efficacia* degli interventi ambientali e l'*efficiente* utilizzo delle risorse economiche disponibili e acquisibili;

- la *comunicazione* dei risultati e il diritto di accesso all'*informazione ambientale* che hanno tutti gli stakeholders.

Un approccio sistemico non implica l'imposizione di un sistema gestionale uguale per tutti ma consente di applicare un metodo di lavoro al percorso che si sta seguendo. Bergeggi intende integrare tra loro, secondo uno schema logico di riferimento (ACT - PLAN - DO - CHECK - APPROVE), tutti gli strumenti della sostenibilità implementati in questi anni: dal conto della spesa ambientale al bilancio ambientale preventivo e consuntivo (BA), il processo di agenda 21 locale (A21), il sistema di indicatori fisici del rapporto stato ambiente (RSA) , il sistema di gestione ambientale ISO14001 (SGA).

Lo schema logico di riferimento è il seguente:

**ACT** ► esplicitare la politica ambientale e gli obiettivi in conformità a criticità, priorità territoriali e risorse economiche disponibili (RSA, BA)

**PLAN** ► predisporre piani e programmi ambientali, anche attraverso processi di consultazione, definendo così l'allocazione delle risorse economiche disponibili (RSA, BA, A21)

**DO** ► realizzare le attività previste dai piani e dai programmi contabilizzando e monitorando i risultati ottenuti (RSA, BA, A21)

**CHECK** ► ricondurre agli obiettivi i risultati ottenuti per controllare l'efficacia delle attività realizzate ed eventualmente ridefinire la politica

**APPROVE** ► approvare ufficialmente gli strumenti di rendicontazione e reporting ambientale contestualmente agli strumenti di rendicontazione ordinaria dell'Ente.

Nello specifico il Bilancio Ambientale supporta la gestione ambientale del Comune di Bergeggi in questi termini:

- *a preventivo* avvalora l'esplicitazione della politica ambientale e la conseguente definizione dei piani e dei programmi dando un riscontro immediato in termini di risorse disponibili (entrate), investimenti e spese correnti preventivate (spese);
- *a consuntivo* permette di misurare, anche in termini finanziari, i risultati concreti della politica ambientale adottata monitorati attraverso il sistema di indicatori fisici.

Tecnicamente il BA è composto di tre distinti bilanci, ognuno dei quali presenta un conto Entrate (E) ed un conto Spese (S): il bilancio EPA - Environmental Protection Account, il bilancio FA - Funzioni Ambientali, il bilancio CA - Consumi Ambientali. È stato necessario identificare criteri oggettivi di ripartizione dei capitoli di entrata e di spesa a contenuto promiscuo utilizzando appositi criteri metodologici di imputazione.

In generale il BA analizza finanziariamente (e l’RSA fisicamente) i diversi ruoli che l’Ente assume nei confronti dell’ambiente, *difensore, gestore e utilizzatore* : entrambi gli strumenti di rendicontazione e reporting arricchiscono in Giunta ed in Consiglio il confronto politico sulla sostenibilità.

**SVILUPPO DELLA CONTABILITÀ AMBIENTALE CON L’APPLICAZIONE DEL METODO ISTAT CON COLLEGAMENTI AL METODO CLEAR** (B. Antonelli)

L’esperienza di Contabilità Ambientale della Provincia di Macerata ha utilizzato una metodologia fortemente adattabile alle esigenze del contesto territoriale locale. Il modello, sperimentato sul settore Ambiente, è stato definito in base alle linee guida ISTAT (EPEA). L’obiettivo principale del progetto è individuare aggregati di spesa specifici da utilizzare nella Relazione di Bilancio e per l’analisi ed il confronto tra obiettivi, risorse impegnate e risultati delle politiche ambientali.

Dopo la ricognizione dei documenti contabili a disposizione, è stata effettuata l’analisi dei singoli capitoli di spesa (declaratoria del capitolo - normativa - posizione in bilancio) al fine di ottenere una prima selezione, che ha dato esito ai seguenti Aggregati Intermedi:

- SEPA - Spese Esclusivamente di Protezione dell’Ambiente
- SNPA - Spese Certamente Non di Protezione dell’Ambiente
- SPPA - Spese almeno in Parte di Protezione dell’ambiente
- SCPA - Spese Congiunte di Protezione dell’Ambiente
- SFI - Spese di Finalità Incerta

La Provincia di Macerata ha completato la Relazione sullo Stato dell’ambiente alla fine del 2003. Il raffronto dei suoi contenuti con quelli della Contabilità Ambientale ha permesso di valutare le politiche dell’Ente sulla base delle indicazioni emerse da questi due strumenti.

**LA CONTABILITÀ AMBIENTALE DEL COMUNE DI REGGIO EMILIA - I CONTI MONETARI**  
(R. Dall’aglio)

Nel Bilancio Ambientale del Comune di Reggio Emilia, nato nell’ambito del Progetto Life CLEAR, sono stati considerati gli impegni prioritari e le politiche del Comune suddivisi secondo aree di competenza ed ambiti di rendicontazione; ad essi sono abbinati specifici indicatori utilizzati per valutare le scelte ambientali operate dall’Ente in termini “fisici” e “monetari”.

Relativamente ai conti monetari, tra le voci di spesa dei bilanci consuntivi dell’Ente sono stati identificate le “spese ambientali” la cui riclassificazione, inizialmente condotta

seguendo la matrice EPEA, è stata successivamente effettuata anche in base agli ambiti di rendicontazione del Comune, in quanto più idonea all'obiettivo della rendicontazione ed al completamento della struttura contabile. Dall'analisi iniziale, infatti, è emerso che la matrice EPEA non è adeguata alla realtà dell'ente perché propone voci non adattabili alle competenze istituzionali dei Comuni, essendo state formulate con riferimento alla Contabilità Nazionale; molte spese ambientali effettuate dal Comune di Reggio Emilia ricadevano indistintamente nella voce "Altre attività di protezione dell'ambiente", impedendo di evidenziare le spese sostenute dall'ente e di rendere conto delle stesse in modo esaustivo.

Inoltre, sono state prese in esame le spese ambientali sostenute indirettamente dal Comune di Reggio Emilia considerando i servizi delegati alle consorziate: ACT per i trasporti pubblici e AGAC per la gestione di gas, acqua e rifiuti. Dal momento che le spese ambientali relative ai servizi delegati compaiono solo nei bilanci delle due consorziate, in questa prima sperimentazione si è deciso di affiancare ai conti monetari propri del Comune le spese ambientali che compaiono nei Bilanci di ACT e AGAC, relativamente ai servizi svolti sul territorio comunale su delega dell'Ente.

#### **SINTESI DELLA DISCUSSIONE**

Il PGA deve essere uno strumento obbligatorio a carattere strategico e di indirizzo delle politiche locali di governance urbana; è necessario il coinvolgimento del mondo produttivo, delle utilities e degli enti di governo locale per il raggiungimento condiviso di finalità comuni. In questo contesto è emersa l'importanza dell'utilizzo di strumenti democratici di indirizzo dei cittadini (come il Bilancio Ambientale), in grado di orientare alla sostenibilità dello sviluppo le strategie e le politiche locali di gestione territoriale.

Nello sviluppo dei PGA è necessario un approccio sistemico, al fine di tracciare un percorso comune e ben definito, che inneschi azioni e politiche di miglioramento continuo, dove gli strumenti utilizzati (EMAS, ISO 14001 e Bilancio Ambientale) si integrino tra loro. La scelta di strumenti economici e finanziari più idonei a quantificare l'impegno ambientale delle diverse tipologie di Ente Locale (Regioni, Province e Comuni) è una questione aperta e di non facile soluzione. Per il coordinamento e la diffusione degli strumenti ricopre un ruolo molto importante il Governo Centrale.