

**PROPOSTA DI LEGGE**

d'iniziativa dei deputati

**MARCHI, BRATTI, MARIANI, BARETTA, REALACCI, BRANDOLINI, MARCO  
CARRA, CECCUZZI, CONCIA, FERRARI, FRANCESCHINI, FRONER, GARAVINI,  
GHIZZONI, GNECCHI, GRAZIANO, MARANTELLI, MIGLIOLI, MOTTA, VELO**

Delega al Governo per l'istituzione di un sistema integrato di contabilità ambientale

*Presentata il 18 dicembre 2008*

Onorevoli Colleghi! - La crescente attenzione, nazionale e internazionale, per le problematiche connesse alla sostenibilità ambientale delle politiche nazionali ha rivelato la necessità di un'integrazione e di una riforma dei principali indicatori economici e degli strumenti di finanza pubblica, al fine poter misurare le politiche nazionali e regionali, con efficacia e tempestività, proprio in rapporto alle variabili e ai costi connessi alle problematiche ambientali e agli accordi internazionali indirizzati allo sviluppo sostenibile.

Questa necessità ha assunto particolare evidenza e urgenza in riferimento alle tappe di applicazione del Protocollo di Kyoto e degli accordi e delle direttive europei sull'«*emission trading*», ma ha finito per rappresentare un obiettivo evidente e necessario anche in concreta relazione all'insieme delle politiche nazionali, che in vari settori comportano correlazioni costanti e dirette con le risorse naturali, il territorio e gli equilibri ambientali.

Già dal 1992, l'Agenda 21, adottata a Rio de Janeiro al «*Summit della Terra*», raccomandava a tutti gli Stati firmatari di integrare ambiente e sviluppo ai livelli della politica, della programmazione e della gestione. Raccomandava anche di mettere a punto sistemi per una contabilità ambientale ed economica integrata.

Le ricerche e le sperimentazioni successivamente condotte in questa direzione - in particolare dall'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU), dalla Banca mondiale, dall'Unione europea e anche, su scala territoriale nazionale, da regioni, province e comuni sistematizzate anche, di recente, all'interno di un tavolo di lavoro dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA)- hanno confermato la necessità di dotare la politica di strumenti nuovi, sviluppando al contempo indicatori e tecniche in grado di misurare e di valutare variabili ambientali spesso decisive per lo sviluppo economico, ma fino a quel momento non considerate né riscontrabili all'interno dei più consueti strumenti di misurazione, valutazione e decisione di politica economica.

È questo un *deficit* di conoscenza e di valutazione che non può che aggravare i margini di errore all'atto della decisione politica, riducendo l'affidabilità degli strumenti di politica economica e finanziaria. Viceversa, la riduzione di questo *deficit* potrà consentire, da un lato, una più appropriata e razionale tutela dell'ambiente e, dall'altro, anche una più completa valutazione del rapporto costi-benefici delle prospettive dello sviluppo sostenibile.

In tale contesto, il Ministro dell'economia e delle finanze, con proprio decreto in data 16 novembre 2006, registrato dall'Ufficio centrale di bilancio con presa d'atto n. 14157 del 17 novembre successivo, ha deciso l'istituzione di una commissione di studio chiamata proprio ad approfondire le principali problematiche connesse all'introduzione di un sistema di contabilità e

bilancio ambientale nello Stato, nelle regioni e negli enti locali.

La commissione, anche attraverso un lavoro di complessivo monitoraggio delle esperienze consimili già condotte in ambito locale, nazionale, comunitario e internazionale, ha concluso i propri lavori con la predisposizione di uno schema di disegno di legge delega (il cui contenuto si intende riproporre con la presente proposta di legge) finalizzato proprio all'introduzione nel nostro ordinamento di un sistema di contabilità e bilancio ambientale, da affiancare ai consueti strumenti di previsione e di consuntivazione dello Stato, delle regioni e degli enti locali.

Il provvedimento è composto da quattro articoli, contenenti, rispettivamente, le finalità generali, il contenuto della delega, la previsione per l'applicabilità delle norme alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano e, infine, una clausola di salvaguardia a carattere finanziario.

L'articolo 1 contiene, innanzitutto, gli indirizzi generali del provvedimento, finalizzato, come accennato, all'istituzione di un sistema di contabilità e bilancio ambientale. Un sistema che funga da integrazione degli atti di programmazione economico-finanziaria e di bilancio - sia dello Stato che di regioni, province e comuni - con lo scopo di garantire la piena conoscibilità delle scelte di Governo a tutti i livelli e delle ricadute a carattere ambientale di queste ultime, in un quadro di trasparenza e di responsabilità. Nella configurazione di questo sistema, che si lega anche al diretto riconoscimento del diritto del cittadino ad una piena ed esauriente informazione ambientale, si dovrà anche provvedere a fissare gli obiettivi dell'azione politica, tenendo in debito conto i principi dello sviluppo sostenibile, nelle sue interazioni economiche, sociali ed ecologiche.

Definito così il quadro concettuale di riferimento dell'intervento normativo, l'articolo 2 delega, quindi, il Governo ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi con i quali disciplinare concretamente il nuovo sistema di contabilità e bilancio ambientale. I decreti legislativi sono adottati su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, con il Ministro dello sviluppo economico, con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, con il Ministro per i rapporti con le regioni e con il Ministro dell'interno.

Seguono, quindi, i principi e i criteri direttivi da seguire nella predisposizione dei decreti legislativi.

La lettera *a*) del comma 1 chiarisce subito come i decreti legislativi siano chiamati a istituire un sistema di contabilità ambientale, da applicare gradualmente, finalizzato all'elaborazione e all'approvazione di un bilancio ambientale dello Stato, delle regioni e degli enti locali e a disciplinarne le metodologie, le modalità di rilevazione e di gestione, nonché le procedure di approvazione, da seguire nell'ambito di ciascun livello istituzionale coinvolto.

La lettera *b*) definisce, poi, l'effettiva articolazione del sistema di contabilità ambientale. Il sistema sarà articolato in una fase di elaborazione dei conti ambientali e nella redazione di un bilancio ambientale di previsione e di un rendiconto ambientale.

I dati di base, strumentali all'elaborazione dei conti ambientali, al fine di rispondere ai necessari requisiti di ufficialità, affidabilità, trasparenza ed uniformità, dovranno essere reperiti all'interno del Sistema statistico nazionale, o comunque essere rilevati dalle pubbliche amministrazioni seguendo, quando presenti, le metodologie e le procedure previste da quest'ultimo.

I conti ambientali, che rappresentano la successiva fase di elaborazione, sono poi definiti come un insieme di conti e indicatori fisici e monetari, che dovranno essere costituiti e organizzati in modo tale da favorire la rilevazione e la valutazione integrate dei fenomeni ambientali e dei fenomeni economici e sociali a questi correlati.

L'insieme degli indicatori e dei conti fisici e monetari dovrà altresì favorire la rilevazione e il monitoraggio degli obiettivi di prestazione ambientale e dei limiti di inquinamento eventualmente previsti dalle normative comunitarie di riferimento per le diverse matrici ambientali e i diversi livelli di governo degli Stati membri, nonché dalla legislazione nazionale e dai principali programmi nazionali sullo sviluppo sostenibile. I conti fisici e monetari dovranno riguardare anche le attività di gestione affidate alle Società per i servizi pubblici locali.

Il bilancio ambientale di previsione rappresenta, poi, il luogo della formalizzazione delle scelte effettuate dalle amministrazioni ad ogni livello di governo per l'esercizio successivo e di concreta esplicitazione delle politiche in ragione, in particolare degli effetti ambientali e in termini di coerenza istituzionale, coerenza strategica ed efficacia ed efficienza delle scelte operate.

Il rendiconto ambientale evidenzia, infine, i risultati delle politiche ambientali attuate dall'amministrazione nel precedente esercizio, così come emergono dal raffronto con il bilancio ambientale di previsione.

Il bilancio e il rendiconto ambientale dovranno contenere un'analisi dello stato e dei *trend* relativi alle principali componenti ambientali rilevanti per il territorio dell'ente interessato. A questa dovrà affiancarsi anche una analisi delle entrate e delle spese attese, in relazione alla tutela ed al miglioramento ambientale del territorio stesso. I documenti di programmazione e bilancio dovranno, inoltre, anche definire gli obiettivi di sostenibilità ambientale e le relative politiche di medio periodo, valutando, al contempo, gli effetti ambientali delle politiche di settore. Dovranno, poi, enucleare i programmi e le azioni di controllo e riqualificazione ambientale che si intenderanno attivare nel corso dell'anno finanziario di riferimento, individuando le relative risorse finanziarie, sia con riferimento alla legislazione vigente che ai provvedimenti che si prevede possano essere approvati nel corso dell'anno successivo. I documenti di programmazione e bilancio dovranno, infine, riportare un consuntivo dei conti ambientali che consenta la piena comprensione sia dell'evoluzione del contesto territoriale di riferimento che delle politiche dell'amministrazione, mostrando un chiaro ed intellegibile confronto tra previsioni approvate e risultati conseguiti.

La lettera *c*) prevede inoltre che le procedure di contabilizzazione ambientale abbiano carattere obbligatorio. Dovranno, inoltre, avere un'articolazione, una periodicità e un contenuto tali da garantire l'integrazione, il collegamento, la confrontabilità e la contestualità con gli atti e con i documenti di programmazione economico-finanziaria e di bilancio degli enti coinvolti, assicurando, comunque, il carattere di informazione complementare del bilancio ambientale rispetto alle disposizioni del bilancio economico-finanziario.

La lettera *d*) prevede che, ai sensi della presente legge delega, le regioni e le province autonome adottino la normativa di dettaglio ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, nel rispetto dei criteri direttivi di cui alla lettera *b*).

Nella lettera *e*) è, inoltre, previsto che la progressiva articolazione e la specificazione dei documenti di programmazione e bilancio ambientale avvengano con ogni ovvia e ragionevole gradualità e la necessità di una differenziazione del contenuto, e del conseguente livello di complessità, dei documenti stessi in relazione alle specifiche competenze di Stato, regioni ed enti locali. Una particolare attenzione, a questo riguardo, è posta proprio sugli enti locali, relativamente ai quali non potranno non tenersi in debita considerazione le dimensioni territoriali e demografiche.

La lettera *f*) prevede, poi, che i documenti di programmazione e bilancio ambientale debbano essere predisposti in coerenza sia con lo stato attuale che con la possibile successiva evoluzione delle normative e degli indirizzi di settore, sia dell'Unione europea che delle organizzazioni internazionali.

La lettera *g*) dispone la raccolta nel Rendiconto generale dello Stato delle risultanze provenienti dai conti ambientali, mentre la lettera *h*) prevede che, per ottenere economie di risorse e interoperabilità dei sistemi, nonché per rendere disponibili i dati di base e i conti ambientali all'interno del Sistema statistico nazionale, siano adottate specifiche misure di razionalizzazione, coordinamento e omogeneizzazione dei sistemi informativi e statistici, procedendo anche all'eventuale adeguamento del Programma statistico nazionale.

La lettera *i*), in analogia a quanto disposto dalla precedente lettera *d*), prevede una sorta di facilitazione per i comuni con popolazione inferiore a 50.000 abitanti, che potrebbero non avere risorse e *knowhow* sufficienti per adempiere adeguatamente alle disposizioni dei decreti legislativi delegati. Gli enti locali in questione, infatti, possono adeguarsi alla nuova disciplina anche in forma associata, mettendo in comune strutture e risorse; questo, a condizione che siano chiaramente evidenti sia gli impegni programmatici assunti da ogni singolo comune sia i rispettivi risultati.

Viene, inoltre, previsto che le province, le comunità montane e gli enti parco possano supportare i singoli comuni che lo richiedano negli adempimenti in questione.

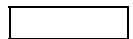
Le lettere *l)* e *m)* prevedono, rispettivamente, un periodo transitorio, non superiore a ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi, per l'entrata a regime del sistema di contabilità e bilancio ambientale e l'attuazione di quest'ultimo da parte delle pubbliche amministrazioni con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

La lettera *n)* prescrive la salvaguardia delle competenze statutarie delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano.

I successivi commi 2 e 3 dell'articolo 2 contengono disposizioni a carattere meramente procedurale. Il primo, infatti, prevede che sugli schemi dei decreti legislativi si esprimano, prima, la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo n. 281 del 1997 e, poi, le Commissioni parlamentari competenti per materia. In particolare, queste ultime dovranno rendere il parere entro sessanta giorni dalla data di trasmissione; decorso tale termine, i decreti saranno comunque emanati, anche in mancanza dei pareri. Nel caso in cui il termine previsto per i pareri delle Commissioni parlamentari scada nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine previsto per l'esercizio della delega, o successivamente ad essa, quest'ultimo termine s'intende automaticamente prorogato di novanta giorni. Il comma 3 prevede, poi, che ulteriori disposizioni correttive e integrative dei decreti legislativi possano essere adottate con il rispetto dei medesimi principi e criteri direttivi e con le stesse procedure di cui ai commi 1 e 2, entro diciotto mesi dalla data della loro entrata in vigore.

Inoltre, l'articolo 3 è volto ad assicurare l'applicabilità, alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano, delle norme contenute nella legge delega nella misura in cui queste siano compatibili con i rispettivi statuti speciali e con le relative norme di attuazione.

Infine, in aggiunta alle disposizioni dell'articolo 2, comma 1, lettera *m)*, relative all'attuazione delle norme da parte delle pubbliche amministrazioni con le strutture disponibili a legislazione vigente, l'articolo 4 sottolinea come dall'attuazione dei decreti legislativi non debbano derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.



## **PROPOSTA DI LEGGE**

### **Art. 1.**

*(Indirizzi generali).*

1. La presente legge è finalizzata all'istituzione di un sistema di contabilità e bilancio ambientale che integri gli atti di programmazione economico-finanziaria e di bilancio dello Stato, delle regioni, delle province e dei comuni, allo scopo di assicurare conoscenza, trasparenza e responsabilità all'azione di governo rispetto ai principi dello sviluppo sostenibile, nell'integrazione delle sue dimensioni economica, sociale ed ecologica, e di assicurare, altresì, il diritto all'informazione ambientale.

### **Art 2.**

*(Delega al Governo).*

1. Ai fini di cui all'articolo 1, il Governo è delegato ad adottare, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, con il Ministro dello sviluppo economico, con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, con il Ministro per i rapporti con le regioni e con il Ministro dell'interno, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi, sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi:

*a)* istituire e applicare gradualmente, nell'ambito degli atti di programmazione e di bilancio dello Stato, delle regioni e degli enti locali, un sistema di contabilità ambientale per l'elaborazione e l'approvazione di un bilancio ambientale, disciplinandone, anche attraverso il necessario coordinamento con le altre disposizioni vigenti in materia, metodologie, modalità unitarie di rilevazione e di gestione, nonché procedure di approvazione, distinte per ciascun livello istituzionale;

*b)* prevedere che il sistema di contabilità ambientale sia articolato nelle seguenti componenti fondamentali:

1) bilancio ambientale di previsione, che espone le scelte effettuate dall'amministrazione per l'esercizio successivo ai fini della sostenibilità ambientale delle proprie politiche, nonché le risultanze dei conti ambientali che ne costituiscono il fondamento;

2) rendiconto ambientale, che evidenzia i risultati delle politiche ambientali perseguite dall'amministrazione nell'esercizio precedente, ponendoli a raffronto con i dati del bilancio ambientale di previsione;

3) conti ambientali, elaborati ai fini della predisposizione del bilancio ambientale, ovvero l'insieme di conti e indicatori fisici e monetari, costituiti e organizzati in modo tale da favorire:

3.1) la rilevazione e la valutazione integrate dei fenomeni ambientali e dei fenomeni economici e sociali correlati;

3.2) la rilevazione e il monitoraggio dei limiti di inquinamento;

3.3) la rilevazione e il monitoraggio del grado di realizzazione degli obiettivi di prestazione ambientale;

3.4) la rilevazione e il monitoraggio del grado di attuazione delle raccomandazioni previste dalla legislazione europea e dagli indirizzi dell'Unione europea per le diverse componenti ambientali e per i diversi livelli di governo degli Stati membri, nonché dalla legislazione nazionale e dai principali programmi nazionali in materia di sviluppo sostenibile;

3.5) la rilevazione e il monitoraggio delle attività di gestione affidate dagli enti locali alle società per i servizi pubblici locali;

*c)* prevedere il carattere sistematico e obbligatorio delle procedure, nonché periodicità, articolazioni e contenuti del sistema di contabilità ambientale tali da garantire integrazione, collegamento, confrontabilità e contestualità con gli atti e con i documenti di programmazione economico-finanziaria e di bilancio degli enti interessati, assicurando il carattere di informazione complementare del bilancio ambientale rispetto alle determinazioni del bilancio economico-finanziario;

*d)* prevedere, conformemente ai principi e criteri direttivi del presente comma, l'individuazione e l'osservanza dei principi fondamentali della legislazione ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, in base ai quali le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano adottano la normativa di dettaglio di propria competenza, nel rispetto delle componenti fondamentali del bilancio indicate alla lettera *b)*;

e) prevedere la gradualità nell'articolazione e nel grado di specificazione e di approfondimento dei documenti di programmazione e bilancio ambientale nonché la differenziazione del contenuto dei medesimi, anche in relazione a quanto disposto dalla lettera d) e alle specifiche competenze dello Stato, delle regioni e degli enti locali, tenuto conto, per questi ultimi, delle dimensioni territoriali e demografiche;

f) prevedere la coerenza con le norme e gli indirizzi dell'Unione europea e delle organizzazioni internazionali in materia di bilanci pubblici e contabilità ambientale e con la loro evoluzione;

g) prevedere la raccolta delle risultanze provenienti dai conti ambientali nel Rendiconto generale dello Stato, anche ai sensi dell'articolo 14 del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279;

h) prevedere, anche attraverso l'eventuale adeguamento del Programma statistico nazionale, ulteriori e specifiche misure di razionalizzazione, coordinamento e omogeneizzazione dei sistemi informativi e statistici per l'ambiente e il territorio e delle metodologie da adottare, allo scopo di perseguire economie di risorse e interoperabilità dei sistemi nonché di rendere disponibili i dati di base e i conti ambientali all'interno del Sistema statistico nazionale;

i) prevedere che il coordinamento delle attività di competenza dei comuni e delle città metropolitane, previste dalla presente legge, avvenga con le modalità stabilite dall'articolo 55 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, in materia di informazione e di monitoraggio della spesa ambientale, anche ai fini del miglior supporto e assistenza tecnici per favorire l'esercizio della funzione in forma associata;

l) prevedere un periodo transitorio, non superiore a ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi, per lo Stato, le regioni e gli enti locali, finalizzato all'adozione del sistema di contabilità e bilancio ambientale;

m) prevedere che le pubbliche amministrazioni provvedano all'attuazione dei decreti legislativi con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente;

n) prevedere, in ogni caso, la salvaguardia delle competenze statutarie delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano.

2. Gli schemi dei decreti legislativi predisposti ai sensi del comma 1 del presente articolo, previa acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, sono trasmessi alle Camere ai fini dell'espressione dei pareri da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia, che sono resi entro sessanta giorni dalla data di trasmissione. Decorso tale termine, i decreti legislativi sono emanati anche in mancanza dei pareri. Qualora il termine previsto per i pareri dei competenti organi parlamentari scada nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine di cui al citato comma 1, o successivamente ad essa, quest'ultimo si intende automaticamente prorogato di novanta giorni.

3. Ulteriori disposizioni, correttive e integrative dei decreti legislativi di cui al presente articolo, possono essere adottate nel rispetto dei medesimi principi e criteri direttivi e con le stesse procedure di cui ai commi 1 e 2, entro diciotto mesi dalla data della loro entrata in vigore.

### Art 3.

*(Applicabilità alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano).*

1. Le norme della presente legge si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano in quanto compatibili con i rispettivi statuti speciali e con le relative norme di attuazione.

Art 4.

*(Clausola di salvaguardia).*

1. Dall'attuazione dei decreti legislativi di cui all'articolo 2 non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.