

DISEGNO DI LEGGE
d’iniziativa del senatore MONCADA LO GIUDICE di MONFORTE
COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 4 LUGLIO 2003

Legge quadro in materia di contabilità ambientale per gli enti locali e delega al Governo per la
definizione delle caratteristiche dei documenti di contabilità ambientale

Onorevoli Senatori. – In occasione del vertice ONU di Rio de Janeiro del 1992 veniva approvata «Agenda XXI», un documento d’intenti per affacciarsi al nuovo millennio nell’ottica della crescita economica saldamente connessa alla salvaguardia dell’ambiente. In tale contesto si inizia a parlare, per la prima volta, di sviluppo sostenibile come quello sviluppo che si propone di soddisfare le esigenze del presente senza compromettere le esigenze delle generazioni future. Nell’ambito del V Programma d’azione dell’Unione europea del 1993, viene più precisamente definito come «sviluppo economico e sociale che non rechi danno all’ambiente e alle risorse naturali dalle quali dipendono il proseguimento dell’attività umana e lo sviluppo futuro».

Un concetto, quello della sostenibilità, che integra oggi gli aspetti economici, sociali ed istituzionali e che implica un approccio ed una metodologia interdisciplinare. Diviene così un compito ed un obiettivo che coinvolge tutti: istituzioni, imprese, associazioni, cittadini e consumatori. Presuppone una nuova generazione di politiche di tipo preventivo che richiede nuovi strumenti conoscitivi, informativi, partecipativi ed economici.

Uno dei presupposti alla base dello sviluppo sostenibile è, infatti, costituito dalla disponibilità di strumenti di verifica degli effetti ambientali derivanti dalle scelte compiute; in altre parole, si tratta della correzione in termini ambientali delle principali e oramai palesi disfunzioni del modello produttivo, attraverso l’integrazione tra economia ed ecologia.

Sviluppo sostenibile e contabilità ambientale

Il binomio «sviluppo sostenibile- sistema di contabilità ambientale» è oramai inscindibile come per altro ci dimostrano le esperienze dell’Organizzazione delle Nazioni Unite e di altri Paesi europei.

Perseguire obiettivi di sviluppo sostenibile significa verificare le implicazioni ambientali delle politiche messe in atto dai soggetti pubblici e privati, quindi riuscire a mettere in relazione i dati sui cambiamenti qualitativi e quantitativi del patrimonio ambientale con quelli relativi alle principali dinamiche economiche del paese, ossia con il sistema della contabilità economica nazionale.

La politica ambientale deve essere integrata alla politica economica: le due politiche non possono essere disgiunte poichè le decisioni in campo economico hanno, spesso, effetti collaterali sull’ambiente e viceversa.

È necessario costruire un modello di contabilità ambientale che affianchi ed integri il sistema di contabilità economica dell’ente per perseguire gli obiettivi di sostenibilità dello sviluppo.

Il mondo scientifico europeo e nazionale, come l’Istituto nazionale di statistica (ISTAT), ha messo a punto valide esperienze che si sono tradotte nella elaborazione di sistemi e modelli di riferimento su cui basare la contabilità ambientale nella pubblica amministrazione.

La contabilità ambientale diviene uno strumento per perseguire le politiche di sviluppo sostenibile, essa deve essere intesa come uno strumento di bilancio parallelo, paritetico ed integrativo della contabilità economica e finanziaria.

L'approvazione del bilancio economico e di quello ambientale consentirà nel tempo un utile terreno di confronto per riconoscere e dichiarare gli effetti ambientali delle politiche economiche e settoriali. Gli atti di governo del territorio potranno ottimizzare i conti rendendo più eco-efficienti le politiche perseguite.

Il grande vantaggio della contabilità ambientale è quindi quello di riuscire a qualificare e non solo a quantificare in termini economici la crescita di un ente.

I disegni di legge sulla contabilità ambientale al Senato

Tre sono attualmente i disegni di legge all'esame della Commissione «Territorio, ambiente, beni ambientali» del Senato. Il primo disegno di legge sulla contabilità ambientale, di cui primo firmatario è il senatore Fausto Giovanelli nasce nel 1998 e viene ripresentato nel 2001 (atto Senato n. 188), con l'intento di istituire l'obbligo per comuni, province, regioni e Stato di adottare un bilancio ambientale accanto a quello tradizionale di natura economica finanziaria. Con esso viene istituito l'obbligo per comuni, province, regioni e Stato di approvare entro il 2004 i «bilanci verdi» accanto e contestualmente ai tradizionali documenti di programmazione economico-finanziaria e di bilancio. La scadenza viene differita all'anno 2007 per comuni più piccoli. Esso prevede inoltre che entro il 2003 gli enti locali e lo Stato dovranno dotarsi di «ecobilanci», ovvero sistemi informativi che misurano la consistenza e le variazioni del patrimonio naturale, le interazioni tra economia e ambiente, le spese di prevenzione, la protezione e il ripristino in materia ambientale.

Le altre proposte sul tavolo della 13ª Commissione hanno la stessa struttura del disegno di legge del senatore Fausto Giovanelli. Il testo di cui primo firmatario è il senatore Giuseppe Specchia (atto Senato n. 958) contiene un unico termine, il 2004 per i comuni più grandi, il 2007 per quelli più piccoli, per l'adozione dei bilanci ambientali, definiti documenti di contabilità ambientale, strutturati sulla base dei conti ambientali di competenza di ciascun livello istituzionale, senza prevedere una scadenza di questi ultimi. Nel testo sono specificate nel dettaglio le competenze spettanti allo Stato, alle regioni e agli enti locali in materia di contabilità ambientale.

Il provvedimento di cui il primo firmatario è il senatore Sauro Turroni (atto Senato n. 900), prevede un unico termine, il 2004, per l'entrata in vigore dell'obbligo relativo all'adozione di documenti di contabilità ambientale per comuni, province, regioni e lo Stato. In questo provvedimento accanto alla contabilità ambientale pubblica viene inquadrata anche quella del settore privato. Il bilancio ecologico territoriale quantifica i livelli di emissioni inquinanti globali del territorio di competenza degli enti locali e delle regioni e che rappresenta la base per la creazione dei patti territoriali per lo sviluppo sostenibile, fornendo un criterio di priorità assoluta per i finanziamenti.

La contabilità ambientale negli enti locali

La redazione dei conti ambientali è stata codificata dall'ISTAT seguendo le linee guida dettate dall'Ufficio statistico delle Comunità europee (EUROSTAT). Proprio in ambito EUROSTAT con il conto *Système Européen de Rassemblement de l'Information Economic sur l'Environnement* (SERIEE) e presso l'ONU con il conto *System for Integrated Environmental and Economic Accounting* (SEEA) sono stati realizzati i fondamenti teorici e le metodologie di contabilità ambientale che, pur essendo nate per una contabilità a livello nazionale, sono spesso realizzate in altre realtà, come enti locali e imprese.

Il conto satellite della spesa per la protezione dell'ambiente SERIEE è uno strumento che consente di affiancare alle informazioni fornite dai conti economici tradizionali ulteriori informazioni riguardanti la spesa sostenuta per realizzare e finanziare solo ed esclusivamente le attività il cui scopo principale è la prevenzione, riduzione ed eliminazione dell'inquinamento, così come di ogni altra causa di degrado ambientale. Il SERIEE prende in considerazione solo le spese per la protezione dell'ambiente e non quelle per evitare e riparare i danni provocati all'ambiente. La metodologia per la costruzione di tale modello è stata sviluppata da EUROSTAT.

La metodologia SEEA è stata proposta e sviluppata dal sistema statistico delle Nazioni Unite nel 1993. Si tratta di un sistema di conti fisici, sotto forma di tavole *input-output* e di flussi di materia, al fine di fornire una descrizione dettagliata del rapporto tra economia e ambiente. Il SEEA propone una valutazione completa sia monetaria che fisica della relazione tra economia e ambiente, per giungere a determinare un prodotto interno ecologico, una misura cioè che tenga conto dei conti associati al degrado ambientale e allo sfruttamento quantitativo delle risorse naturali.

Il presente disegno di legge prevede la graduale e articolata adozione di documenti di contabilità ambientale da parte degli enti locali.

Ad essi spettano la disciplina e l'adeguamento degli strumenti contabili e l'assunzione dell'adeguato supporto di informazioni per la redazione dei conti ambientali.

Il modello di contabilità ambientale, previsto dal presente disegno di legge, rappresenta uno schema operativo tale da affiancare ed integrare gli strumenti ed i documenti di programmazione economica finanziaria già in uso presso la pubblica amministrazione fornendo una serie di indicazioni sugli obiettivi di sostenibilità ambientale che gli strumenti canonici di contabilità non sono in grado di dare.

Questo modello si articola in due ambiti: uno fisico e uno monetario. Il primo articolato su un insieme di indicatori suddiviso per settori ambientali tesi ad indicare e/o lo *stock* di risorse offerte dalla natura, la presenza di inquinanti, il consumo di risorse, le *performance* tecnologiche e strutturali in campo ambientale dell'ente locale (percentuale autobus ecologici su totale mezzi in circolazione, metri cubi/anno di acqua utilizzati per abitante, tonnellate annue di raccolta indifferenziata di rifiuti, percentuale delle aree protette ricadenti nel comune su totale del territorio comunale, numero di dipendenti formati per la certificazione ambientale ISO 14001). Il secondo volto a riclassificare le entrate e le spese dell'ente locale secondo ambiti di rendicontazione locale al fine di individuare, rilevare e confrontare le politiche ambientali dal punto di vista finanziario degli enti locali.

La contabilità ambientale, così individuata, misurerebbe le risorse finanziarie dell'ente destinate all'ambiente e gli effetti della politica ambientale sulle risorse naturali.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Obiettivi della legge)

1. La presente legge è finalizzata all'attuazione del principio dello sviluppo sostenibile attraverso l'integrazione degli atti di programmazione economico-finanziaria e di bilancio degli enti locali con i documenti di contabilità ambientale di cui all'articolo 2.

Art. 2.

(Documenti di contabilità ambientale.

Delega al Governo)

1. Gli obiettivi di cui all'articolo 1 sono perseguiti attraverso i documenti di contabilità ambientale intesi come documenti riguardanti la sostenibilità ambientale dello sviluppo.

2. Il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, nell'osservanza dei principi e criteri direttivi di cui ai commi 3, 4, 5 e 6, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, e previo parere delle competenti Commissioni parlamentari uno o più decreti legislativi aventi ad oggetto la definizione delle caratteristiche dei documenti di contabilità ambientale.

3. I documenti di contabilità ambientale si compongono di due parti:

a) parte fisica: finalizzata alla revisione periodica delle politiche ambientali dell'ente;

b) parte monetaria: finalizzata a rilevare quanto l'ente incamera e spende per e in funzione dell'ambiente nonché le entrate e le uscite derivanti dall'utilizzo di risorse ambientali.

4. I conti fisici si compongono di una serie d'indicatori che descrivono la situazione ambientale nel territorio. Il sistema è strutturato in sei ambiti di competenza e per ciascuno di essi viene individuato un numero di indicatori di riferimento. Gli ambiti di riferimento sono:

- a) protezione dell'aria e del clima;
- b) gestione delle acque reflue;
- c) rifiuti ed energia;
- d) biodiversità, paesaggio e territorio;
- e) altre attività ambientali;
- f) ricerca, comunicazione e formazione ambientale.

5. Il sistema degli indicatori è composto da indicatori ambientali nazionali, comuni a tutti gli enti locali presenti sul territorio, e da indicatori ambientali locali, volti ad illustrare le peculiarità tipiche del singolo territorio.

6. I conti monetari sono suddivisi in entrate e spese rispettivamente «correnti e per il rimborso prestiti» e in «conto capitale». Per le entrate e per le uscite sono individuati tre conti distinti che compongono il bilancio ambientale dell'ente locale.

7. Per le entrate si distinguono i seguenti conti:

- a) entrate per la protezione dell'ambiente (EPA): indica la capacità dell'ente di acquisire risorse finanziarie rivolte direttamente alla protezione dell'ambiente;
- b) entrate ambientali (EA): evidenzia le entrate che l'ente acquisisce in virtù dell'utilizzo delle proprie risorse ambientali;
- c) entrate per le funzioni ambientali (EFA): evidenzia le entrate che l'ente è in grado di acquisire per l'esercizio delle proprie funzioni ambientali.

8. Per le uscite si distinguono i seguenti conti:

- a) spese per la protezione dell'ambiente (SPE): contiene le spese previste per attività finalizzate direttamente alla protezione dell'ambiente;
- b) spese ambientali (SA): contiene le spese per attività che comportano, indipendentemente dalle motivazioni che le hanno generate, consumo delle risorse ambientali;
- c) spese per le funzioni ambientali (SFA): evidenzia le spese che riguardano la gestione di funzioni inerenti all'ambiente e che fanno riferimento ad interventi concreti volti alla prevenzione, alla riduzione ed all'eliminazione di ogni forma di degrado ambientale.

9. Con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio è istituita, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un'apposita commissione, di durata triennale, avente l'incarico di individuare e rivedere la serie di indicatori nazionali, nonchè quello di predisporre le modalità d'imputazione dei conti monetari, anche in considerazione di quanto disposto dai decreti legislativi di cui all'articolo 2, comma 2.

10. Alla copertura delle spese previste dal comma 8, pari a 700.000 euro per ciascuno degli anni 2003, 2004, 2005 e 2006, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2003-2005, nell'ambito dell'unità previsionale di base di conto corrente «Fondo speciale» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2003, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio.

Art. 3.

(Approvazione dei documenti di contabilità ambientale)

1. I documenti di contabilità ambientale sono approvati contestualmente al bilancio di previsione ed al conto consuntivo da province e comuni unitamente ai documenti di programmazione economico-finanziaria e di bilancio.

2. I comuni non capoluogo di provincia, con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti, possono effettuare, con adesione volontaria, gli adempimenti previsti dal comma 1, anche in forma associata.

3. I comuni capoluogo di provincia e quelli con popolazione superiore a 100.000 abitanti

effettuano gli adempimenti previsti dal comma 1, a decorrere dall'anno 2006; i comuni con popolazione compresa fra 15.000 e 100.000 abitanti e le province a decorrere dall'anno 2007.

Art. 4.

(Sperimentazione)

1. Per gli anni finanziari 2005 e 2006, gli enti locali di cui all'articolo 3, comma 3, possono aderire ad un piano di sperimentazione definito con proprio decreto dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per la funzione pubblica.
2. La sperimentazione sarà articolata in considerazione delle differenti scadenze indicate all'articolo 3, comma 3.
3. Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio con proprio decreto istituisce un Coordinamento tecnico nazionale, organismo avente il compito di predisporre le linee guida della sperimentazione e di verificare nel corso della sperimentazione il rispetto delle linee guida e lo stato di raggiungimento degli obiettivi previsti. Il Coordinamento tecnico nazionale trasmette ogni sei mesi al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio una relazione sullo stato della sperimentazione.
4. Alla copertura delle spese previste dai commi 1 e 3 pari a 3 milioni di euro per ciascuno degli anni 2005 e 2006, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2003-2005, nell'ambito dell'unità previsionale di base di conto corrente «Fondo speciale» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2003 , allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio.